

**POLICY ASSESSMENT**  
**Juni 2005**

**DINAMIKA HUBUNGAN DPR DAN PEMERINTAH HASIL PEMILU 2004**

**OLEH: NUR HAYATI**

**A. PENDAHULUAN**

Demokrasi<sup>1</sup> dalam segala bidang dan struktur, baik ketatanegaraan, kultur, ekonomi, hukum maupun politik harus dalam konteks kebebasan berpendapat dan berekspresi yang sehat dengan segala solusi yang konstruktif bagi bangsa dan negara. Contoh yang paling nyata terjadi di masa pemerintahan SBY-Kalla adalah pada saat dikeluarkannya kebijakan pemerintah menaikkan harga bahan bakar minyak di era demokrasi saat ini yang menimbulkan berbagai gelombang demonstrasi sebagai bentuk pengungkapan kebebasan berpendapat dan berekspresi dengan tujuan agar pendapat dan ekspresi tersebut didengar dan diperhatikan. Gelombang demonstrasi juga terjadi di DPR untuk menentang kebijakan tersebut yang berakhir dengan terjadinya adu fisik di DPR.

Peristiwa adu fisik yang terjadi di DPR pada tanggal 16 Maret 2005 berkaitan dengan kebijakan kenaikan BBM dapat digambarkan suatu transisi pemerintahan yang sarat dengan konflik kepentingan.<sup>2</sup> Dinamika kehidupan politik tersebut disebabkan dan ditandai dengan dua wajah. *Pertama*, terjadinya demokratisasi dalam Pemilu

---

<sup>1</sup> Istilah demokrasi merupakan istilah ambiguous. Lihat: Mariam Budiarjo, *Dasar-dasar Ilmu Politik*, (Jakarta: PT Gramedia, 1977), hal. 50. Pengertiannya tidak tunggal sehingga berbagai negara yang mengklaim diri sebagai negara demokrasi telah menempuh rute-rute yang berbeda-beda. Lihat: Amien Rais, *Demokrasi dan Proses Politik*, (Jakarta, LP3ES, 1985). Sementara UNESCO menarik kesimpulan bahwa ide demokrasi dianggap ambiguous atau mempunyai dua arti, sekurang-kurangnya ada *ambiguity* atau ketidakpastian mengenai lembaga-lembaga, cara-cara yang dipakai untuk melaksanakan ide, atau mengenai keadaan cultural serta historis yang mempengaruhi istilah, ide dan praktek demokrasi. Lihat: S.I. Benn and R. S. Peters, *Principles of Political Thought*, (New York: Collier Books, 1964), hal. 393.

<sup>2</sup> I Made Leo Wirama dan M. Djadjiono, *Carut Marutnya Wajah Perpolitikan Indonesia Pasca Pilpres 2004*, ANALISIS CSIS, Vol. 33, No. 4, 2004, hal. 4423-444,

Presiden dan Wakil Presiden dengan banyaknya peserta dari banyak partai dengan system yang cukup rumit tetapi dapat berjalan dengan aman dan damai. *Kedua*, kesadaran dan kedewasaan sikap politik di lembaga-lembaga negara, baik legislatif maupun eksekutif yang dipercaya mengelola tata laksana kehidupan masyarakat, bangsa dan negara. Para elit politik yang dihasilkan dari Pemilu yang demokratis justru berebut kekuasaan dan saling serang satu sama lain. Oleh karenanya diperlukan pendidikan beretika politik, terutama kearifan dan kedewasaan sikap dalam menjunjung dan menerapkan prinsip-prinsip demokrasi berdasarkan hukum, mendahulukan kepentingan rakyat, bangsa dan negara daripada kepentingan diri, golongan dan kelompoknya.

Tulisan ini hendak menelaah kehidupan politik di Indonesia pada masa pemerintahan SBY-Kalla dengan menfokuskan pada hubungan antara Dewan Perwakilan Rakyat (DPR) sebagai lembaga legislatif dan pemerintah sebagai lembaga eksekutif.

#### **B. CATATAN PERKEMBANGAN HUBUNGAN LEGISLATIF DAN EKSEKUTIF SELAMA REFORMASI**

Memasuki era reformasi, salah satu ciri pokok terwujud adalah agenda demokratisasi yang sangat luas dan menjangkau hampir seluruh masyarakat. Dengan tumbuhnya rezim Orde Baru dibawah pimpinan Presiden Soeharto pada tanggal 21 Mei 1998 maka tugas-tugas pemerintahan pada waktu itu digantikan oleh Wakil Presiden B.J. Habibie yang langsung bertindak sebagai Presiden dan memimpin pelaksanaan agenda reformasi sebagai perwujudan kehendak rakyat yang menginginkan berlangsungnya proses demokratisasi.

Kemudian, terjadi penguatan peran partai politik<sup>3</sup> dan lembaga parlemen terhadap pemerintah yang sebenarnya telah terlihat gejala-gejalanya sejak masa 10 tahun terakhir masa pemerintahan Presiden Soeharto. Semangat dan keinginan untuk memperkuat peran DPR dalam menjalankan tugas-tugasnya, baik di bidang legislasi maupun pengawasan mulai tumbuh. Namun, sayangnya kultur politik yang

---

<sup>3</sup> Hal ini ditandai dengan tumbuh berkembangnya berbagai partai setelah pemerintahan Orde Baru berakhir yang dikenal dengan masa otoritarian. Setidaknya ada dua faktor yang mempengaruhi berakhirnya rezim otoritarian. *Pertama*, tekanan demokratisasi dari elemen-elemen yang berkembang seiring dengan pertumbuhan ekonomi. *Kedua*, krisis ekonomi Ign Ismanto, Vidhyandika Perkara, dkk., *Pemilihan Presiden Secara Langsung 2004, Dokumentasi, Analisis dan Kritik*, (Jakarta: kerjasama antara Kementerian Riset dan Teknologi dan CSIS, 2004), hal. 24-25.

berkembang belum cukup menunjang sehingga dalam prakteknya kemudahan-kemudahan yang dibuat tersebut belum terlaksana dengan sebaik-baiknya. Hal ini antara lain dapat terlihat dari perubahan-perubahan yang terjadi dalam pengaturan mengenai hak-hak anggota dan lembaga DPR sejak tahun 1993. Misalnya, hak meminta keterangan (interpelasi) yang semula dipersyaratkan dapat diprakarsai oleh sejumlah orang dalam Tata Tertib DPR RI tahun 1993 dipermudah menjadi 20 orang. Usul inisiatif perancangan UU yang semula diusulkan oleh 2 fraksi tidak lagi dikaitkan dengan fraksi, tetapi cukup 20 orang saja.

Proses penguatan peran parlemen kemudian semakin jelas terlihat semenjak Presiden B.J. Habibie tampil memimpin pelaksanaan agenda reformasi. Bersama-sama dengan DPR Reformasi, pemerintahan B.J. Habibie berhasil mengesahkan 67 UU baru yang dikelompokkan menjadi 3 kategori yaitu pertama ditujukan untuk mendorong dan menampung aspirasi ke arah demokratisasi politik yang menjamin proses integrasi nasional dan sekaligus tingakt integrasi sosial dalam masyarakat. Kelompok kedua ditujukan untuk menampung kebutuhan memberi perlindungan dan memajukan prinsip-prinsip hak asasi manusia dan kelompok ketiga ditujukan untuk mengatur jalannya pemulihan ekonomi dan mendorong proses reformasi ekonomi yang makin terintegrasikan ke dalam sistem ekonomi pasar.

Puncak dari upaya untuk memperkuat sistem ketatanegaraan yang menjamin kuatnya peran parlemen dalma berhadapan dengan pemerintah diwujudkan pula dalam pelaksanaan agenda amandemen UUD 1945.<sup>4</sup> Dalam hal membentuk UU sebagai produk hukum tertinggi di bawah UUD dan TAP MPR, kekuasaan pokoknya diubah atau dialihkan dari Presiden kepada DPR dengan konsekuensi segala kewenangan

---

<sup>4</sup> *Centre for Strategic and International Studies (CSIS)* menyambut perubahan yang dilakukan terhadap UUD 1945, akan tetapi terdapat kritisi yang secara umum disimpulkan bahwa empat kali perubahan UUD 1945 justru menciptakan sistem politik dan sistem ketatanegaraan Indonesia tidak jelas dan menghasilkan rumusan pasal-pasal yang multi interpretatif, sehingga dapat menimbulkan instabilitas hokum maupun politik. Khusus berkaitan dengan hubungan legislatif dan eksekutif, kritisi yang disampaikan CSIS adalah bahwasannya MPR tidak dengan jelas menetapkan sistem pemerintahan yang akan dianut apakah presidensial ataukah parlementer nurmi atau semu. Dalam Pasal 6A dan 17 ayat (2) disebutkan bahwa Presiden dan Wakil Presiden dipilih langsung oleh rakyat dan para menteri diangkat dan diberhentikan oleh Presiden yang berarti menganut sistem presidensial. Di lain pihak, DPR diperkenankan pencampuran dominan presiden, misalnya dalam hal pengangkatan atau penerimaan duta besar, pembentukan, pengubahan dan pembubaran suatu kementerian (Pasal 1 ayat (3)). Dr. Krisna Harahap, SH., MH., *Konstitusi Republik Indonesia sejak Proklamasi hingga Reformasi*, (Jakarta: PT Grafitri Budi Utama, 2004), hal. 149-150.

Presiden untuk mengatur membuat regulasi, mengadakan regulasi, haruslah didasarkan pada kewenangan pokok yang sekarang sudah dialihkan ke DPR.

## **C. KEBIJAKAN HUBUNGAN LEGISLATIF DAN EKSEKUTIF**

### **C.1. ATURAN**

Sebagai negara hukum (*rechtstaats*)<sup>5</sup>, Indonesia sebagai negara yang mendasarkan Pancasila dan Undang-Undang Dasar Negara Republik Indonesia (UUD RI) 1945, segala aspek kehidupan dalam bidang kemasyarakatan, kebangsaan dan kenegaraan termasuk pemerintahan harus senantiasa berdasarkan atas hukum, terlebih lagi dalam hal hubungan legislatif dan eksekutif. Akan tetapi, dalam rumusan pasal-pasal UUD RI Tahun 1945, konsep negara hukum belum terealisasi sepenuhnya seperti ketentuan Hak Asasi Manusia sebagai unsur utama dari negara hukum belum diakomodasi dengan baik. Kemudian, pasal-pasal tentang kekuasaan lembaga negara belum mencerminkan *check and balances* sehingga tujuan negara hukum untuk membatasi kekuasaan sulit dilaksanakan.

Terdapat banyak peraturan yang mengatur tentang hubungan legislatif dan eksekutif. Namun demikian, peraturan-peraturan tersebut harus memperhatikan hirarki peraturan perundang-undangan yang berlaku di Indonesia dimana hal ini menyangkut legalitas daripada peraturan itu sendiri dalam penegakannya.

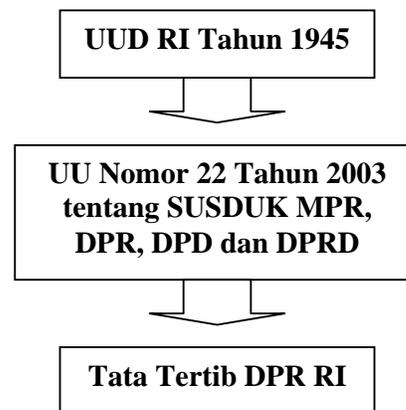
Pasal 7 Undang-undang (UU) Nomor 10 Tahun 2004 tentang Pembentukan Peraturan Perundang-undangan, hirarki peraturan perundang-undangan yang berlaku di Indonesia sebagai berikut:

- a. UUD RI Tahun 1945;
- b. UU/Peraturan Pemerintah Pengganti Undang-undang;
- c. Peraturan Pemerintah;
- d. Peraturan Presiden;
- e. Peraturan Daerah.

---

<sup>5</sup> Negara Hukum sebagai salah satu konsep bernegara dianut oleh semua negara, tidak terkecuali Indonesia. Dalam Pembukaan dan Pasal Pasal 1 ayat (3) UUD RI Tahun 1945 Perubahan Ketiga secara implisit terkandung prinsip-prinsip dsar yang merupakan ciri-ciri negara hukum, baik negara hukum formil maupun materiil.

Dengan melihat hirarki peraturan perundang-undangan yang berlaku, dari inventarisasi peraturan yang mengatur ataupun berkaitan dengan hubungan eksekutif dan legislatif dapat digambarkan skema sebagai berikut:



Dilihat dari skema diatas, terdapat masalah yaitu kedudukan Tata Tertib (Tatib) DPR RI dimana dari hirarki peraturan perundang-undangan tidak tercantum, yang artinya kedudukannya tidak memiliki asas legalitas yang kuat sehingga penegakannya pun dapat menimbulkan masalah dengan tidak adanya sanksi hukum.

Kemudian, untuk lebih memahami ketentuan yang diatur dari ketiga unsur utama diatas, berikut rincian pasal-pasal yang mengatur hubungan legislatif dan eksekutif:

| <b>UD RI Tahun 1945</b>  | <b>UU Nomor 22 Tahun 2003</b> | <b>Tata Tertib DPR RI 2004</b>   |
|--|-------------------------------|--|
| <p style="text-align: center;"><b>Pasal 5</b></p> <p>(1) Presiden berhak mengajukan rancangan undang-undang kepada DPR. *)</p> <p>(2) Presiden menetapkan peraturan pemerintah untuk menjalankan undang-undang sebagaimana mestinya.</p> |                               | <p style="text-align: center;"><b>Pasal 123</b></p> <p>(1) RUU berserta penjelasan/keterangan, dan/atau naskah akademis yang berasal dari Presiden disampaikan secara tertulis kepada Pimpinan DPR dengan Surat Pengantar Presiden.</p> <p>(2) Surat Pengantar Presiden, sebagaimana dimaksud pada ayat (1), menyebut juga Menteri yang mewakili Presiden dalam melakukan pem-</p> |

|  |  |  |
|--|--|--|
|  |  | <p>bahasan RUU tersebut.</p> <p><b>Pasal 124</b></p> <p>(1) Dalam Rapat Paripurna berikutnya, setelah RUU diterima oleh Pimpinan DPR, pimpinan DPR memberitahukan kepada anggota masuknya RUU tersebut, kemudian membagikannya kepada seluruh anggota.</p> <p>(2) Terhadap RUU sebagaimana dimaksud dalam Pasal 119 ayat (4) disampaikan kepada Pimpinan DPD.</p> <p>(3) Penyebarluasan RUU sebagaimana dimaksud pada ayat (1), dilaksanakan oleh instansi pemrakarsa.</p> <p>(4) Terhadap pembahasan dan penyelesaian RUU selanjutnya berlaku ketentuan sebagaimana dimaksud dalam Pasal 134, Pasal 135 dan Pasal 136.</p> <p><b>Pasal 125</b></p> <p>(1) Presiden dapat menarik kembali RUU yang diajukannya sebelum pembicaraan tingkat I dimulai melalui Surat Pengantar Presiden yang diajukan kepada Pimpinan DPR.</p> <p>(2) RUU yang sedang dibicarakan pada tingkat II hanya dapat ditarik kembali berdasarkan persetujuan bersama DPR dan Presiden.</p> <p><b>Pasal 126</b></p> <p>RUU untuk memberikan persetujuan atas pernyataan perang, pembuatan perdamaian, dan perjanjian dengan negara lain serta meratifikasi</p> |
|--|--|--|

|  |  |   |
|--|--|---|
|  |  | <p>perjanjian internasional yang disampaikan oleh Presiden kepada DPR, dibahas dan diselesaikan menurut ketentuan sebagaimana dimaksud dalam Pasal 134, Pasal 135, dan Pasal 136, kecuali DPR menentukan lain.</p> <p style="text-align: center;"><b>Pasal 127</b></p> <p>(1) DPR mulai membahas RUU dari Presiden dalam jangka waktu paling lambat 60 hari sejak Surat Pengantar Presiden diterima.</p> <p>(2) Pengertian diterima, sebagaimana dimaksud pada ayat (1) adalah sejak surat itu diberitahukan dalam Rapat Paripurna.</p> |
| <p style="text-align: center;"><b>Pasal 7A</b></p> <p>Presiden dan/atau Wakil Presiden dapat diberhentikan dalam masa jabatannya oleh MPR atas usul DPR, baik apabila terbukti telah melakukan pelanggaran hukum berupa pengkhianatan terhadap negara, korupsi, penyuapan, tindak pidana berat lainnya, atau perbuatan tercela maupun apabila terbukti tidak lagi memenuhi syarat sebagai persiden. ***)</p>   |  |   |
| <p style="text-align: center;"><b>Pasal 7B</b></p> <p>(1) Usul pemberhentian Presiden dan/atau Wapres dapat diajukan oleh DPR kepada MPR dengan terlebih dahulu mengajukan permintaan kepada Mahkamah Konstitusi untuk memeriksa, mengadili, dan memutus pendapat DPR bahwa Presiden dan/ atau Wapres telah melakukan pelanggaran hukum berupa pengkhianatan terhadap negara, korupsi, penyuapan, tindak pidana berat lainnya, atau perbuatan tercela;</p> |  |   |

|   |  |  |
|---|--|--|
| <p>dan/atau pendapat bahwa Presiden dan/atau Wapres tidak lagi memenuhi syarat sebagai Presiden dan/atau Wapres. ***)</p> <p>(2) Pendapat DPR bahwa Presiden dan/atau Wapres telah melakukan pelanggaran hukum tersebut atau pun telah tidak lagi memenuhi syarat sebagai Presiden dan/atau Wapres adalah dalam rangka pelaksanaan fungsi pengawasan DPR. ***)</p> <p>(3) Pengajuan permintaan DPR kepada Mahkamah Konstitusi hanya dapat dilakukan dengan dukungan sekurang-kurangnya 2/3 dari jumlah anggota DPR yang hadir dalam menyampaikan penjelasan dalam rapat paripurna MPR. ***)</p> |  |  |
| <p><b>Pasal 7C</b><br/>Presiden tidak dapat membekukan dan/atau membubarkan DPR. ***)</p>   |  |  |
| <p><b>Pasal 11</b></p> <p>(1) Presiden dengan persetujuan DPR menyatakan perang, membuat perdamaian dan perjanjian dengan negara lain. ****)</p> <p>(2) Presiden dalam membuat perjanjian internasional lainnya yang menimbulkan akibat yang luas dan mendasar bagi keuangan rakyat yang terkait dengan beban keuangan negara, dan/atau mengharuskan perubahan atau membentuk UU harus dengan persetujuan DPR. ***)</p>   |  |  |
| <p><b>Pasal 13</b></p> <p>(2) Dalam hal mengangkat duta, Presiden memperhatikan pertimbangan DPR. *)</p> <p>(3) Presiden menerima penempatan duta negara lain dengan memperhatikan pertimbangan DPR. *)</p>   |  |  |

|   |  |   |
|---|--|---|
| <p style="text-align: center;"><b>Pasal 14</b></p> <p>(2) Presiden memberi amnesti dan abolisi dengan memperhatikan pertimbangan DPR. *)</p>  |  |   |
| <p style="text-align: center;"><b>Pasal 20</b></p> <p>(1) DPR memegang kekuasaan membentuk UU. *)</p> <p>(2) Setiap RUU dibahas oleh DPR dan Presiden untuk mendapat persetujuan bersama. *)</p> <p>(3) Jika RUU itu tidak mendapat persetujuan bersama, RUU itu tidak boleh diajukan dalam persidangan DPR masa itu. *)</p> <p>(4) Presiden mengesahkan RUU yang telah disetujui bersama untuk menjadi UU. *)</p> <p>(5) Dalam hal RUU yang telah disetujui bersama tidak disahkan oleh Presiden dalam waktu 30 hari semenjak RUU tersebut disetujui, RUU tersebut sah menjadi UU dan wajib diundangkan. **)</p> |  | <p style="text-align: center;"><b>Pasal 119</b></p> <p>(1) DPR memegang kekuasaan membentuk UU;</p> <p>(2) Setiap RUU dibahas oleh DPR dan Presiden untuk mendapat persetujuan bersama;</p> <p>(3) RUU dapat berasal dari DPR, Presiden atau DPD</p> <p>(4) DPD dapat mengajukan kepada DPR RUU yang berkaitan dengan otonomi daerah, hubungan pusat dan daerah, pembentukan, pemekaran, dan penggabungan daerah, pengelolaan SDA, dan sumber daya ekonomi lainnya, serta yang berkaitan dengan perimbangan hubungan pusat dan daerah.</p> <p>(5) RUU sebagaimana dimaksud ayat (3) diajukan beserta penjelasan, keterangan, dan/atau naskah akademis.</p> <p style="text-align: center;"><b>Pasal 120</b></p> <p>Apabila ada 2 RUU yang diajukan mengenai hal yang sama dalam satu masa sidang, yang dibicarakan adalah RUU dari DPR, sedangkan RUU yang disampaikan oleh Presiden digunakan sebagai bahan untuk dipersandingkan.</p> <p style="text-align: center;"><b>Pasal 121</b></p> <p>(1) RUU yang sudah disetujui antara DPR dengan Presiden, paling lambat 7 hari kerja disampaikan oleh Pimpinan DPR kepada Presiden untuk disahkan menjadi UU;</p> <p>(2) Apabila setelah 15 hari</p> |

|  |  |  |
|--|--|--|
|  |  | <p>kerja, RUU yang sudah disampaikan kepada Presiden belum disahkan menjadi UU, Pimpinan DPR mengirim surat kepada Presiden untuk meminta penjelasan;</p> <p>(3) Dalam hal RUU sebagaimana dimaksud ayat (1) tidak disahkan oleh Presiden dalam waktu paling lambat 30 hari kerja sejak RUU tersebut disetujui bersama, RUU tersebut sah menjadi UU dan wajib diundangkan;</p> <p>(4) Hari kerja sebagaimana dimaksud ayat (1) dan ayat (2) adalah hari kerja DPR pada masa sidang.</p> <p style="text-align: center;"><b>Pasal 122</b></p> <p>(1) RUU sebagaimana dimaksud dalam Pasal 119 disusun berdasarkan program legislasi nasional.</p> <p>(2) Dalam keadaan tertentu, hanya DPR atau Presiden yang dapat mengajukan RUU di luar program legislasi nasional.</p> <p style="text-align: center;"><b>Pasal 128</b></p> <p>(1) Sekurang-kurangnya 13 orang Anggota dapat mengajukan usul inisiatif RUU.</p> <p>(2) Usul RUU sebagaimana dimaksud pada ayat (1), dapat juga diajukan oleh Komisi, Gabungan Komisi, atau Badan Legislasi.</p> <p>(3) Usul inisiatif RUU sebagaimana dimaksud pada ayat (1) dan ayat (2) beserta keterangan dan/atau nas-kah akademis disampaikan secara tertulis oleh Anggota atau Pimpinan Komisi,</p> |
|--|--|--|

|  |  |  |
|--|--|--|
|  |  | <p>Pimpinan Gabungan Komisi, atau Pimpinan Badan Legislasi kepada Pimpinan DPR disertai daftar nama dan tanda tangan pengusul serta nama Fraksinya.</p> <p>(4) Dalam Rapat Paripurna berikutnya setelah usul inisiatif RUU tersebut diterima oleh Pimpinan DPR, memberitahukan kepada Anggota masuknya usul inisiatif RUU tersebut, kemudian dibagikan kepada seluruh Anggota.</p> <p>(5) Rapat Paripurna memutuskan apakah usul RUU tersebut secara prinsip dapat diterima menjadi RUU usul dari DPR atau tidak.</p> <p>(6) Keputusan sebagaimana dimaksud pada ayat (5) diambil setelah diberikan kesempatan kepada Fraksi untuk memberikan pendapatnya.</p> <p>(7) Keputusan dalam Rapat Paripurna sebagaimana dimaksud pada ayat (5) dapat berupa:</p> <ol style="list-style-type: none"> <li>a. persetujuan tanpa perubahan;</li> <li>b. persetujuan dengan perubahan; atau</li> <li>c. penolakan.</li> </ol> <p>(8) Dalam hal persetujuan dengan perubahan, DPR menugaskan kepada Komisi Badan Legislasi, atau Panitia Khusus untuk menyempurnakan RUU tersebut.</p> <p>(9) Dalam hal RUU yang telah disetujui tanpa perubahan sebagaimana dimaksud pada ayat (7), atau yang telah disempurnakan RUU sebagaimana dimaksud pada ayat (8),</p> |
|--|--|--|

|  |  |   |
|--|--|---|
|  |  | <p>disampaikan kepada Presiden oleh Pimpinan DPR dengan permintaan agar Presiden menunjuk Menteri yang akan mewakili Presiden dalam melakukan pembahasan RUU tersebut bersama-sama dengan DPR, dan kepada Pimpinan DPD jika RUU yang diajukan mengenai hal-hal sebagaimana dimaksud dalam Pasal 119 ayat (4).</p> <p>(10) Dalam waktu 60 hari sejak diterimanya surat tentang penyampaian RUU dari DPR, Presiden menunjuk Menteri yang ditugasi mewakili Presiden dalam pembahasan RUU bersama DPR.</p> <p>(11) Terhadap perubahan dan penyelesaian selanjutnya, berlaku ketentuan sebagaimana dimaksud dalam Pasal 134, Pasal 135 dan Pasal 136, dengan memperhatikan ketentuan yang khusus berlaku bagi RUU dari DPR.</p> <p style="text-align: center;"><b>Pasal 129</b></p> <p>(1) pengusul berhak mengajukan perubahan selama usul RUU belum dibicarakan dalam Badan Musyawarah.</p> <p>(2) Pengusul, berhak menarik usulnya kembali, selama usul RUU tersebut belum diputuskan menjadi RUU oleh RapatParipurna.</p> <p>(3) Pemberitahuan tentang perubahan atau penarikan kembali usul, sebagaimana dimaksud pada ayat (1) dan ayat (2), harus ditandatangani oleh semua pengusul sebagaimana dimaksud dalam Pasal 128 ayat (1) dan</p> |
|--|--|---|

|  |  |  |
|--|--|--|
|  |  | <p>disampaikan secara tertulis kepada pimpinan DPR, kemudian dibagikan kepada seluruh Anggota.</p> <p style="text-align: center;"><b>Pasal 130</b></p> <p>(1) Apabila sebelum pengambilan keputusan dalam Rapat Paripurna, sebagaimana dimaksud dalam Pasal 128 ayat (5), jumlah penandatanganan usul RUU sebagaimana dimaksud dalam Pasal 128 ayat (1) tersebut menjadi kurang dari 13 orang, harus diadakan penambahan penandatanganan sehingga jumlahnya menjadi sekurang-kurangnya 13 orang.</p> <p>(2) Apabila sampai 2 kali masa persidangan jumlah penandatanganan sebagaimana dimaksud pada ayat (1) tidak terpenuhi, usul tersebut menjadi gugur dan diberitahukan dalam Rapat Paripurna.</p> <p style="text-align: center;"><b>Pasal 131</b></p> <p>(1) RUU yang berasal dari DPR yang telah dikirim kepada Presiden, namun belum mendapatkan Surat Pengantar Presiden, dapat ditarik kembali berdasarkan keputusan rapat paripurna.</p> <p>(2) RUU yang sedang dibicarakan pada tingkat II hanya dapat ditarik kembali berdasarkan persetujuan bersama DPR dan Presiden.</p> <p style="text-align: center;"><b>Pasal 132</b></p> <p>(1) RUU berserta penjelasan/keterangan, dan/atau naskah akademis yang</p> |
|--|--|--|

|  |  |   |
|--|--|---|
|  |  | <p>berasal dari DPD disampaikan secara tertulis oleh Pimpinan DPR kepada Pimpinan DPR.</p> <p>(2) Dalam Rapat Paripurna berikutnya, setelah RUU diterima oleh DPR, memberitahukan kepada Anggota masuknya RUU tersebut, kemudian membagikannya kepada seluruh Anggota.</p> <p>(3) Setelah usul RUU diumumkan dalam Rapat Paripurna sebagaimana dimaksud pada ayat (2), Pimpinan DPR menyampaikan surat pemberitahuan kepada Pimpinan DPD mengenai tanggal pengumuman RUU yang berasal dari DPD tersebut kepada Anggota dalam Rapat Paripurna.</p> <p>(4) Badan Musyawarah selanjutnya menunjuk Komisi atau Badan Legislasi untuk membahas RUU tersebut, serta mengagendakan pembahasannya.</p> <p>(5) Komisi atau Badan Legislasi, sebagaimana dimaksud pada ayat (4) mengundang anggota alat kelengkapan DPR, untuk membahas RUU sebagaimana dimaksud pada ayat (1).</p> <p>(6) Dalam waktu 30 hari kerja sejak Komisi atau Badan Legislasi mengundang alat kelengkapan DPR, untuk membahas RUU sebagaimana dimaksud pada ayat (1).</p> <p>(7) Hasil pembahasan sebagaimana dimaksud ayat (5) dilaporkan dalam Rapat Paripurna.</p> <p>(8) RUU yang telah dibahas sebagaimana dimaksud</p> |
|--|--|---|

|  |   |  |
|--|---|--|
|  |   | <p>pada ayat (5) disampaikan oleh Pimpinan DPR kepada Presiden dengan permintaan agar Presiden menunjuk Menteri yang akan mewakili Presiden dalam melakukan pembahasan RUU tersebut bersama DPR dan kepada Pimpinan DPD untuk ikut membahas RUU tersebut.</p> <p>(9) Dalam waktu 60 hari sejak diterimanya surat tentang penyampaian RUU dari DPR, Presiden menunjuk Menteri yang ditugasi mewakili Presiden dalam pembahasan RUU bersama DPR.</p> <p>(10) Terhadap pembahasan dan penyelesaian selanjutnya, berlaku ketentuan sebagaimana dimaksud dalam Pasal 134, Pasal 135 dan Pasal 136, dengan memperhatikan ketentuan yang khusus bagi RUU dari DPR.</p> <p>(11) Hari kerja yang dimaksud pada ayat (6) adalah hari kerja DPR pada masa sidang.</p> |
| <p><b>Pasal 20A</b></p> <p>(1) DPR memiliki fungsi legislasi, fungsi anggaran dan fungsi pengawasan. **)</p> <p>(2) Dalam melaksanakan fungsinya, selain hak yang diatur dalam pasal-pasal lain UUD ini, DPR mempunyai hak interpelasi, hak angket dan hak menyatakan pendapat. *)</p> <p>(3) Selain hak yang diatur dalam pasal-pasal lain UUD ini, setiap anggota DPR mempunyai hak mengajukan pertanyaan, menyampaikan usul</p> | <p><b>Pasal 26</b></p> <p>(1) DPR mempunyai tugas dan wewenang:</p> <p>a. membentuk undang-undang yang dibahas dengan Presiden untuk mendapat persetujuan bersama;</p> <p>b. membahas dan memberikan persetujuan peraturan pemerintah pengganti undang-undang;</p> <p>c. menerima dan membahas usulan rancangan undang-undang yang diajukan</p> | <p><b>Pasal 6</b></p> <p>(1) DPR mempunyai tugas dan wewenang:</p> <p>a. membentuk undang-undang yang dibahas dengan Presiden untuk mendapat persetujuan bersama;</p> <p>b. membahas dan memberikan persetujuan peraturan pemerintah pengganti undang-undang;</p> <p>c. menerima dan membahas usulan rancangan undang-undang yang diajukan</p>   |

|  |  |   |
|--|--|---|
| <p>dan pendapat serta hak imunitas. **)</p> <p>(4) Ketentuan lebih lanjut tentang hak DPR dan hak anggota DPR diatur dalam UU. **)</p> | <p>DPD yang berkaitan dengan bidang tertentu dan mengikutsertakannya dalam pembahasan;</p> <p>d. memperhatikan pertimbangan DPD atas rancangan undang-undang APBN dan rancangan undang-undang yang berkaitan dengan pajak, pendidikan dan agama;</p> <p>e. menetapkan APBN bersama Presiden dengan memperhatikan pertimbangan DPD;</p> <p>f. melaksanakan pengawasan terhadap pelaksanaan undang-undang, APBN serta kebijakan pemerintah;</p> <p>g. membahas dan menindaklanjuti hasil pengawasan yang diajukan oleh DPD terhadap pelaksanaan undang-undang mengenai otonomi daerah, pembentukan, pemekaran dan penggabungan daerah, hubungan pusat dan daerah, sumber daya alam dan sumber daya ekonomi lainnya, pelaksanaan APBN, pajak, pendidikan, dan agama;</p> <p>h. memilih anggota BPK dengan memperhatikan pertimbangan DPD;</p> <p>i. membahas dan menindaklanjuti hasil pemeriksaan atas pertanggungjawaban keuangan negara yang disampaikan oleh BPK;</p> <p>j. memberikan persetujuan kepada Presiden atas pengangkatan dan pemberhentian anggota Komisi Yudisial;</p> <p>k. memberikan persetujuan calon hakim agung yang diusulkan oleh Komisi Yudisial untuk ditetapkan</p> | <p>DPD yang berkaitan dengan bidang otonomi daerah, hubungan pusat dan daerah, pembentukan, pemekaran, dan penggabungan daerah, pengelolaan SDA, dan sumber daya ekonomi lainnya, serta yang berkaitan dengan perimbangan hubungan pusat dan daerah dan mengikutsertakannya dalam pembahasannya;</p> <p>d. memperhatikan pertimbangan DPD atas rancangan undang-undang APBN dan rancangan undang-undang yang berkaitan dengan pajak, pendidikan dan agama;</p> <p>e. menetapkan APBN bersama Presiden dengan memperhatikan pertimbangan DPD;</p> <p>f. melaksanakan pengawasan terhadap pelaksanaan undang-undang, APBN serta kebijakan pemerintah;</p> <p>g. membahas dan menindaklanjuti hasil pengawasan yang diajukan oleh DPD terhadap pelaksanaan undang-undang mengenai otonomi daerah, pembentukan, pemekaran dan penggabungan daerah, hubungan pusat dan daerah, sumber daya alam dan sumber daya ekonomi lainnya, pelaksanaan APBN, pajak, pendidikan, dan agama;</p> <p>h. memilih anggota BPK dengan memperhatikan pertimbangan DPD;</p> <p>i. membahas dan menindaklanjuti hasil pemeriksaan atas pertanggungjawaban keuangan negara yang disampaikan oleh</p> |
|--|--|---|

|  |  |   |
|--|--|---|
|  | <p>sebagai hakim agung oleh Presiden;</p> <p>l. memilih tiga orang calon anggota hakim konstitusi dan mengajukannya kepada Presiden untuk ditetapkan;</p> <p>m. memberikan pertimbangan kepada Presiden untuk mengangkat duta, menerima penempatan duta negara lain, dan memberi pertimbangan dalam pemberian amnesti dan abolisi;</p> <p>n. memberikan persetujuan kepada Presiden untuk menyatakan perang, membuat perdamaian, dan perjanjian dengan negara lain, serta membuat perjanjian internasional lainnya yang menimbulkan akibat yang luas dan mendasar bagi kehidupan rakyat yang terkait dengan beban keuangan negara dan/atau pembentukan undang-undang;</p> <p>o. menyerap, menghimpun, menampung dan menindaklanjuti aspirasi masyarakat, dan</p> <p>p. melaksanakan tugas dan wewenang lainnya yang ditentukan dalam undang-undang.</p> <p>(2) Tata cara pelaksanaan tugas dan wewenang dimaksud pada ayat (1) diatur lebih lanjut dalam Peraturan Tata Tertib DPR.</p> <p style="text-align: center;"><b>Pasal 25</b></p> <p>DPR mempunyai fungsi:</p> <ol style="list-style-type: none"> <li>a. legislatif;</li> <li>b. anggaran; dan</li> <li>c. pengawasan</li> </ol> <p style="text-align: center;"><b>Pasal 27</b></p> <p>DPR mempunyai hak:</p> | <p>BPK;</p> <p>j. mengajukan, menghimpun, menampung dan menindaklanjuti aspirasi masyarakat, dan;</p> <p>k. menyerap, menghimpun, menampung dan menindaklanjuti aspirasi masyarakat;</p> <p>l. melaksanakan tugas dan wewenang lainnya yang ditentukan dalam UUD RI Tahun 1945 dan UU;</p> <p>(2) DPR, dalam kepentingan pelaksanaan tugas dan wewenangnya dapat:</p> <p>d. mengadakan rapat konsultasi dengan Lembaga Negara lainnya;</p> <p>e. meminta pejabat negara, pejabat pemerintah, badan hukum, atau warga masyarakat untuk memberikan keterangan tentang sesuatu hal yang perlu ditangani demi kepentingan bangsa dan negara.</p> <p style="text-align: center;"><b>Pasal 12</b></p> <p>DPR dalam melaksanakan tugas dan wewenangnya mempunyai hak:</p> <ol style="list-style-type: none"> <li>a. interpelasi</li> <li>b. angket, dan</li> <li>c. menyatakan pendapat</li> </ol> |
|--|--|---|

|  |  |   |
|--|--|---|
|  | <ul style="list-style-type: none"> <li>a. interpelasi;</li> <li>b. angket; dan</li> <li>c. menyatakan pendapat.</li> </ul>   |   |
| <p><b>Pasal 21</b><br/>Anggota DPR berhak mengajukan usul rancangan undang-undang. *)</p>  | <p><b>Pasal 28</b><br/>Anggota DPR mempunyai hak:</p> <ul style="list-style-type: none"> <li>a. mengajukan RUU;</li> <li>b. mengajukan pertanyaan;</li> <li>c. menyampaikan usul dan pendapat;</li> <li>d. memilih dan dipilih;</li> <li>e. membela diri;</li> <li>f. imunitas;</li> <li>g. protokoler; dan</li> <li>h. keuangan dan administratif.</li> </ul> | <p><b>Pasal 13</b><br/>Anggota DPR mempunyai hak:</p> <ul style="list-style-type: none"> <li>a. mengajukan RUU;</li> <li>b. mengajukan pertanyaan;</li> <li>c. menyampaikan usul dan pendapat;</li> <li>d. memilih dan dipilih;</li> <li>e. membela diri;</li> <li>f. imunitas;</li> <li>g. protokoler; dan</li> <li>h. keuangan dan administratif</li> </ul> |
| <p><b>Pasal 22</b></p> <ul style="list-style-type: none"> <li>(1) Dalam hal ihwal kepentingan yang memaksa, Presiden berhak menetapkan peraturan pemerintah sebagai pengganti UU.</li> <li>(2) Peraturan pemerintah itu harus mendapat persetujuan DPR dalam persidangan yang berikut.</li> <li>(3) Jika tidak mendapat persetujuan, maka peraturan pemerintah itu harus dicabut.</li> </ul>   |  |   |
| <p><b>Pasal 23</b></p> <ul style="list-style-type: none"> <li>(1) APBN sebagai wujud dari pengelolaan keuangan negara ditetapkan setiap tahun dengan UU dan dilaksanakan secara terbuka dan bertanggung jawab untuk sebesar-besarnya kemakmuran rakyat. **)</li> <li>(2) RUU APBN diajukan oleh Presiden untuk dibahas bersama DPR dengan memperhatikan pertimbangan DPD, ***)</li> <li>(3) Apabila DPR tidak menyetujui rancangan APBN yang diusulkan oleh Presiden, Pemerintah menjalankan APBN tahun yang lalu. ***)</li> </ul> |  |   |
|  | <p><b>Pasal 30</b></p> <ul style="list-style-type: none"> <li>(1) DPR dalam melaksanakan tugas dan wewenang berhak</li> </ul>  |   |

|  |   |  |
|--|---|--|
|  | <p>meminta pejabat negara, pejabat pemerintah, badan hukum, atau warga masyarakat untuk memberikan keterangan tentang sesuatu hal yang perlu ditangani demi kepentingan bangsa dan negara.</p> <p>(2) Setiap pejabat negara, pejabat pemerintah, badan hukum, atau warga masyarakat wajib memenuhi permintaan DPR sebagaimana dimaksudkan pada ayat (1).</p> <p>(3) Setiap pejabat negara, pejabat pemerintah, badan hukum, atau warga masyarakat yang melanggar ketentuan sebagaimana dimaksud pada ayat (2) dikenakan panggilan paksa sesuai dengan peraturan perundang-undangan.</p> <p>(4) Dalam hal panggilan paksa sebagaimana dimaksud pada ayat (3) tidak dipenuhi tanpa alasan yang sah, yang bersangkutan dapat disandera paling lama lima belas hari sesuai dengan peraturan perundang-undangan.</p> <p>(5) Dalam hal pejabat yang disandera sebagaimana dimaksud pada ayat (4) habis masa jabatannya atau berhenti dari jabatannya, yang bersangkutan dilepas dari penyanderaan demi hukum.</p> |  |
|--|---|--|

\*) Perubahan Pertama UUD RI Tahun 1945

\*\*) Perubahan Kedua UUD RI Tahun 1945

\*\*\*) Perubahan Ketiga UUD RI Tahun 1945

\*\*\*\*) Perubahan Keempat UUD RI Tahun 1945

Sebelum perubahan Undang-Undang Dasar (UUD) 1945, sistem pemerintahan Indonesia sebenarnya menuju doktrin pembagian kekuasaan. Kekuasaan negara terbagi menjadi lembaga legislatif yang dijalankan oleh DPR sebagaimana diatur dalam Bab VII UUD 1945 tentang Dewan Perwakilan Rakyat, kemudian Bab III UUD 1945 tentang Kekuasaan Pemerintahan Negara mengatur tentang lembaga eksekutif yang dijalankan pemerintah dan lembaga yudikatif yang dijalankan oleh pengadilan diatur dalam Bab IX UUD 1945 tentang Kekuasaan Kehakiman.<sup>6</sup> UUD 1945 tidak dapat dikatakan menganut ajaran pemisahan kekuasaan (*separation of power*) seperti yang kemukakan oleh Montesquieu karena sebelum perubahan UUD 1945, selain sebagai lembaga eksekutif, Presiden juga memiliki kekuasaan membentuk undang-undang. Kemudian, atas tuntutan reformasi menanggapi situasi ini, maka diadakan Perubahan Pertama UUD 1945 yang mempertegas kekuasaan DPR di bidang legislatif dengan mengubah rumusan Pasal 5 ayat (1) dan Pasal 20 ayat (1) UUD 1945. Dengan pemisahan yang tegas antara fungsi-fungsi legislatif, eksekutif, dan yudikatif, maka UUD 1945 tidak dapat lagi dikatakan tidak menganut ajaran pemisahan kekuasaan dalam arti horizontal.

Pasal 5 ayat (1) UUD 1945 Perubahan Pertama mengatur tentang kewenangan Presiden membuat undang-undang dimana terjadi perubahan yang sebelumnya Presiden memiliki kekuasaan membuat undang-undang dengan persetujuan DPR, kini kekuasaan itu menjadi hak Presiden untuk mengajukan rancangan undang-undang kepada DPR. Kemudian, perubahan lain yang diatur dalam UUD 1945 yang diamandemen adalah dalam hal pengangkatan duta, pemberian amnesti dan abolisi dilakukan dengan memperhatikan pertimbangan DPR. Ketentuan tersebut diatur dalam Pasal 13 ayat (3) dan Pasal 14 ayat (2) UUD 1945 yang diamandemen.

Dalam hal pembuatan undang-undang atau fungsi legislatif, Pasal 19 UUD 1945 yang diamandemen menyatakan: “DPR memegang kekuasaan membentuk

---

<sup>6</sup> Bab III UUD 1945 sebelum amandemen tentang Kekuasaan Pemerintahan Negara terdiri dari Pasal 4 hingga Pasal 15. Pasal 4 UUD 1945 sebelum amandemen dengan jelas menyatakan bahwa Presiden memegang kekuasaan pemerintahan menurut UUD yang artinya Presiden adalah lembaga eksekutif yang menjalankan pemerintahan. Kemudian, Pasal 5 UUD 1945 sebelum amandemen mengatur hubungan antara Presiden dengan DPR dalam hal pembuatan UU. Menurut pasal ini, Presiden memegang kekuasaan membentuk UU dengan persetujuan DPR, artinya fungsi pembuatan UU oleh Presiden lebih dominan daripada DPR. Bab VII UUD 1945 sebelum amandemen tentang DPR terdiri dari Pasal 19 sampai Pasal 22 dimana pasal yang mengatur hubungan antara DPR dengan Pemerintah adalah Pasal 20 dan Pasal 21 mengatur tentang pembuatan UU.

undang-undang.” Kemudian, Pasal 21 menambahkan bahwa anggota DPR berhak mengajukan usul rancangan undang-undang. Dengan demikian, terjadi pergeseran dalam hal pembuatan undang-undang dimana sebelumnya DPR hanya memberikan persetujuan atas usul rancangan undang-undang yang biasanya diajukan oleh pemerintah, namun sekarang DPR memiliki hak untuk memprakarsai rancangan undang-undang. Ketentuan tersebut dipertegas dengan ketentuan Pasal 20A UUD 1945 yang diamandemen yang menyatakan DPR memiliki fungsi legislasi, fungsi anggaran dan fungsi pengawasan. Kemudian dalam menjalankan fungsinya, DPR mempunyai hak interpelasi, hak angket dan hak menyatakan pendapat, hak mengajukan pertanyaan, menyampaikan usul dan pendapat serta hak imunitas.<sup>7</sup> Selain itu, hak-hak tersebut terdapat dalam Tata Tertib (Tatib) DPR-RI. Ketiga fungsi utama DPR tersebut diatur lebih rinci dalam Undang-Undang (UU) Nomor 22 tahun 2003 tentang Susunan dan Kedudukan MPR, DPR, DPD dan DPRD, yaitu Pasal 25.

### **C.2. PROSES**

Berbicara tentang hubungan legislatif dan eksekutif maka pembahasan difokuskan pada kedua lembaga negara tersebut, dimana di Indonesia lembaga legislatif dipegang oleh DPR dan pemerintahan dijalankan oleh Presiden sebagai lembaga eksekutif dimana kekuasaan Presiden sebagai kepala negara sering disebut dengan istilah "hak prerogatif Presiden" dan diartikan sebagai kekuasaan mutlak Presiden yang tidak dapat diganggu oleh pihak lain.

Secara teoritis, hak prerogatif diterjemahkan sebagai hak istimewa yang dimiliki oleh lembaga-lembaga tertentu yang bersifat mandiri dan mutlak dalam arti tidak dapat digugat oleh lembaga negara yang lain. Dalam sistem pemerintahan negara-negara modern, hak ini dimiliki oleh kepala negara baik raja ataupun presiden dan kepala pemerintahan dalam bidang-bidang tertentu yang dinyatakan dalam konstitusi. Hak ini juga dipadankan dengan kewenangan penuh yang diberikan oleh konstitusi kepada lembaga eksekutif dalam ruang lingkup kekuasaan pemerintahannya (terutama bagi sistem yang menganut pemisahan kekuasaan secara tegas, seperti Amerika Serikat), seperti membuat kebijakan-kebijakan politik dan ekonomi.

---

<sup>7</sup> Hak-hak tersebut juga diatur dalam Pasal 27 dan Pasal 28 UU Nomor 22 tahun 2003 tentang Susunan dan Kedudukan MPR, DPR, DPD dan DPRD. Pasal 28 tersebut menambahkan hak lainnya selain disebut dalam UUD 1945 yang diamandemen yaitu hak mengajukan RUU, hak memilih dan dipilih, hak membela diri, hak protokler dan hak keuangan dan administratif.

Sistem pemerintahan negara-negara modern berusaha menempatkan segala model kekuasaan dalam kerangka pertanggungjawaban publik. Dengan demikian, kekuasaan yang tidak dapat dikontrol, digugat dan dipertanggungjawabkan, dalam prakteknya sulit mendapat tempat. Sehingga, dalam praktek ketatanegaraan negara-negara modern, hak prerogatif ini tidak lagi bersifat mutlak dan mandiri, kecuali dalam hal pengambilan kebijakan dalam rangka penyelenggaraan pemerintahan.

UUD 1945 maupun peraturan perundang-undangan di Indonesia yang mengatur tentang ketatanegaraan tidak pernah menyatakan istilah hak prerogatif Presiden. Namun dalam prakteknya, hak ini dilakukan secara nyata, misalnya dalam hal pengangkatan menteri-menteri departemen. Hak ini juga dipadankan terutama dalam istilah Presiden sebagai kepala negara yang sering dinyatakan dalam pengangkatan pejabat negara.

Kekuasaan Presiden RI dinyatakan secara eksplisit memiliki beberapa bentuk dalam UUD 1945 dan peraturan perundang-undangan Indonesia. Berdasarkan mekanisme pelaksanaannya, bentuk kekuasaan Presiden dapat dikategorikan dalam tiga macam.<sup>8</sup> *Pertama*, kekuasaan Presiden yang mandiri yaitu kekuasaan yang tidak diatur mekanisme pelaksanaannya secara jelas, tertutup atau yang memberikan kekuasaan yang sangat besar kepada Presiden. Mekanisme yang paling baik adalah mengadakan *hearing* terlebih dahulu di DPR. Kekuasaan Presiden yang mandiri meliputi:

1. Kekuasaan tertinggi atas AD, AL, AU dan Kepolisian Negara RI
2. Kekuasaan menyatakan keadaan bahaya
3. Kekuasaan mengangkat duta dan konsul
4. Kekuasaan pemerintahan menurut UUD 1945
5. Kekuasaan mengangkat dan memberhentikan menteri-menteri
6. Kekuasaan mengesahkan atau tidak mengesahkan RUU inisiatif DPR
7. Kekuasaan mengangkat dan memberhentikan Jaksa Agung RI
8. Kekuasaan mengangkat Panglima ABRI
9. Kekuasaan mengangkat LPND

---

<sup>8</sup> Tim Hukum Masyarakat Transparansi Indonesia, *Pembatasan Kekuasaan Presiden RI: Kajian Terhadap Mekanisme Pelaksanaan Kekuasaan Presiden RI Dalam Hukum Positif Indonesia*, diakses melalui: <<http://www.hukumonline.com/detail.asp?id=12653&cl=Kolom>>.

*Kedua*, kekuasaan Presiden dengan Persetujuan DPR. Yang termasuk dalam kekuasaan ini adalah:

1. Kekuasaan menyatakan perang dan membuat perdamaian
2. Kekuasaan membuat perjanjian dengan negara lain
3. Kekuasaan membentuk undang-undang
4. Kekuasaan menetapkan PERPU
5. Kekuasaan menetapkan APBN

Sebelum melaksanakan kekuasaan tersebut, Presiden memerlukan persetujuan DPR terlebih dahulu. Sebagai contoh, jika DPR menganggap penting suatu perjanjian, maka harus mendapat persetujuan DPR. Jika perjanjian dianggap kurang penting oleh DPR dan secara teknis tidak efisien bila harus mendapat persetujuannya terlebih dahulu, dapat dilakukan dengan persetujuan Presiden. Hal ini dilakukan untuk menghindari terulangnya peminggiran peranan wakil rakyat dalam peranannya menentukan arah kebijakan politik negara. Kemudian *Ketiga*, kekuasaan Presiden dengan konsultasi. Kekuasaan tersebut adalah:

1. Kekuasaan memberi grasi
2. Kekuasaan memberi amnesti dan abolisi
3. Kekuasaan memberi rehabilitasi
4. Kekuasaan memberi gelaran
5. Kekuasaan memberi tanda jasa dan tanda kehormatan lainnya
6. Kekuasaan menetapkan peraturan pemerintah
7. Kekuasaan mengangkat dan memberhentikan hakim-hakim
8. Kekuasaan mengangkat dan memberhentikan Hakim Agung, ketua, Wakil Ketua, Ketua Muda dan Hakim Anggota MA
9. Kekuasaan mengangkat dan memberhentikan Ketua, Wakil Ketua dan anggota BPK
10. Kekuasaan mengangkat dan memberhentikan Wakil Jaksa Agung dan jaksa agung Muda
11. Kekuasaan mengangkat dan memberhentikan Kepala Daerah Tingkat I
12. Kekuasaan mengangkat dan memberhentikan Panitera dan Wakil Panitera MA
13. Kekuasaan mengangkat dan memberhentikan Sekjen, Irjen, dan Dirjen departemen

14. Kekuasaan mengangkat dan memberhentikan Sekjen BPK
15. Kekuasaan mengangkat dan memberhentikan anggota-anggota MPR yang diangkat
16. Kekuasaan mengangkat dan memberhentikan Gubernur dan Direksi Bank Indonesia
17. Kekuasaan mengangkat dan memberhentikan Rektor
18. Kekuasaan mengangkat dan memberhentikan Deputi-deputi atau jabatan yang setingkat dengan deputi LPND

Sebagai contoh, kekuasaan memberi tanda jasa dan tanda kehormatan lainnya. Di masa datang, Presiden harus mendapat usulan atau pertimbangan dulu dari Dewan Tanda-tanda Kehormatan, dan Presiden dengan sungguh-sungguh memperhatikan pertimbangan atau usulan tersebut.

Dari upaya yang dilakukan eksekutif berkaitan dengan fungsi legislatif, pemerintah SBY-Kalla dalam Rencana Kerja Pemerintah Tahun 2006 memprogramkan upaya pembenahan sistem dan politik hukum tahun 2006 dimana upaya tersebut menghadapi berbagai tantangan.<sup>9</sup> *Pertama*, merupakan tantangan terbesar pada saat ini, adalah belum pulihnya penghargaan dan kepercayaan masyarakat terhadap kinerja kelembagaan hukum, terutama penegakan hukum. Kepercayaan masyarakat terhadap hukum merupakan persoalan yang rumit dan memerlukan waktu lama untuk merebutnya kembali dan penegakan hukum menjadi tumpuan untuk mewujudkan upaya tersebut. *Kedua*, banyaknya peraturan perundang-undangan yang inkonsisten dan saling tumpang tindih antara yang satu dengan yang lain, antara tingkat pusat dan tingkat daerah, dan antara yang lebih rendah dengan yang lebih tinggi. Keadaan ini berpotensi menimbulkan konflik terutama dalam penerapannya. *Ketiga*, belum adanya *Mutual Legal Assistance* (MLA) atau Bantuan Hukum Timbal Balik dengan berbagai negara lain terutama yang menjadi tempat pelarian para pelaku tindak pidana korupsi. Hal ini merupakan tantangan yang harus diatasi dalam upaya pemberantasan korupsi dan mengembalikan kerugian negara sebagai akibat perilaku korupsi. Dan *keempat*, menguatnya tuntutan terhadap terwujudnya kepastian hukum, baik dari sisi peraturan perundang-undangan maupun

---

<sup>9</sup> Rencana Kerja Pemerintah Tahun 2006 (draft Bahan Musrenbangnas 2005), dapat diakses melalui: <http://www.bappenas.go.id/index.php?module=ContentExpress&func=print&ceid=916>.

penerapan dan penegakan hukumnya. Bagi kalangan pengusaha dan penanam modal, hadirnya kepastian hukum memberikan rasa aman dalam melakukan berbagai aktifitas usahanya.

Dalam perkembangannya, perubahan politik yang dipicu oleh liberalisasi politik yang terjadi semenjak berakhirnya kekuasaan Orde Baru memberikan pengaruh yang cukup besar terhadap hubungan kekuasaan antara Presiden dan DPR. Pada masa pemerintahan Orde Baru, relasi kekuasaan memiliki ciri adanya dominasi kekuasaan lembaga kepresidenan (kekuasaan eksekutif) terhadap kekuasaan legislatif (DPR). Sebaliknya, setelah berakhirnya pemerintahan Orde Baru hingga pemerintahan Pemerintahan SBY-Kalla, hubungan legislatif dan eksekutif memiliki ciri adanya dominasi kekuasaan legislatif (DPR) terhadap Presiden. Pergeseran pola kekuasaan tersebut memberikan kekuasaan DPR yang semakin besar, tidak saja dalam menjalankan fungsi legislatif, tetapi juga dalam melakukan fungsi pengawasan terhadap pemerintah. Meskipun secara formal Indonesia mengadopsi sistem pemerintahan presidensial, namun dalam hubungan legislatif dan eksekutif pasca Orde Baru lebih mendekati praktek-praktek sistem pemerintahan parlementer, atau lebih dikenal dengan sebutan *quasi parlementer*.<sup>10</sup> Namun perubahan politik itu belum cukup kuat bagi pelebagaan sistem demokrasi.

Dalam sistem pemerintahan presidensial, sesuai dengan pemisahan kekuasaan, Presiden dan anggota Dewan dipilih secara terpisah untuk periode tertentu. Presiden tidak memiliki wewenang untuk memberhentikan anggota Dewan. Penghentian anggota Dewan atau Presiden hanya dapat diusulkan oleh pemilih atau rakyat dan dalam keadaan normal, bahkan jika partai politik Presiden tidak memiliki dukungan mayoritas di Dewan maka Presiden akan tetap menjabat sampai masa pemerintahannya berakhir karena Presiden dipilih secara langsung oleh rakyat. Sebagai contoh, sejumlah negara Amerika Latin menganut system presidensial dan menerapkan pengawasan konstitusional tambahan terhadap kekuasaan Presiden. Negara Honduras, Meksico, Nikaragua, Panama dan Paraguay menetapkan bahwa Presiden tidak bisa menjabat lebih dari satu kali, sementara di Negara Ekuador, El

---

<sup>10</sup> Ign. Ismanto, Vidhyandika Perkasa, dkk., *Pemilihan Presiden Secara Langsung 2004, Dokumentasi, Analisis dan Kritik*, (Jakarta: Kerjasama antara Kementrian Riset dan Teknologi dan CSIS, 2004), hal. 26.

Salvador, Guatemala dan Amerika Serikat, seorang Presiden tidak boleh menjabat untuk yang ketiga kalinya.<sup>11</sup>

Secara internal, telah terjadi perubahan di lingkungan DPR dimana anggota Dewan secara spontan mengajukan pendapat atau melakukan instruksi dalam upaya menyuarakan kepentingan yang diwakilinya pada setiap kesempatan rapat yang diselenggarakan di DPR dimana hal ini hampir tidak dilakukan pada masa Orba. Pengambilan keputusan adalah proses penyelesaian akhir suatu masalah yang dibicarakan dalam setiap jenis rapat DPR. Semua jenis rapat DPR dapat mengambil keputusan berupa persetujuan atau penolakan. Pengambilan keputusan dalam rapat DPR pada dasarnya diusahakan sejauh mungkin dengan cara musyawarah untuk mencapai mufakat. Apabila cara pengambilan keputusan dengan cara musyawarah untuk mencapai mufakat tidak terpenuhi, keputusan diambil berdasarkan suara terbanyak. Setiap keputusan rapat DPR, baik berdasarkan mufakat maupun berdasarkan suara terbanyak, mengikat semua pihak yang terkait.

Setiap rapat DPR dapat mengambil keputusan apabila dihadiri oleh lebih dari separuh jumlah anggota rapat, kecuali ditentukan lain dalam Peraturan Tata Tertib DPR. Apabila kuorum tidak tercapai, rapat ditunda sebanyak-banyaknya 2 (dua) kali dengan tenggang waktu masing-masing tidak lebih dari 24 (dua puluh empat) jam. Setelah 2 (dua) kali penundaan, kuorum belum juga tercapai, cara penyelesaiannya diserahkan kepada Badan Musyawarah, apabila terjadi dalam Rapat Komisi, Rapat Gabungan Komisi, Rapat Badan Legislasi, Rapat Panitia Anggaran, Rapat BURT, Rapat BKSAP, Rapat Badan Kehormatan, atau Rapat Panitia Khusus; dan Pimpinan Badan Musyawarah, dengan memperhatikan pendapat Pimpinan Fraksi apabila terjadi dalam Rapat Badan Musyawarah.

DPR dalam melaksanakan tugas dan wewenangnya mempunyai hak yaitu, (a) hak interpelasi, (b) hak angket dan (c) hak menyatakan pendapat. Sedangkan anggota mempunyai hak diantaranya, (a) mengajukan Rancangan Undang-Undang; (b) mengajukan pertanyaan; (c) menyampaikan usul dan pendapat; (d) memilih dan dipilih; (e) membela diri; (f) imunitas; (g). protokoler; dan (h) keuangan dan administratif.

---

<sup>11</sup> Diakses melalui: <http://magnet.undp.org/docs/parliaments/governing%20system.htm>.

Untuk melihat perkembangan hubungan legislatif dan eksekutif terutama dengan adanya pergeseran dominasi kekuasaan sebagaimana disebutkan, kajian dapat juga dilihat dari kinerja fungsi-fungsi kelembangaan DPR yaitu fungsi legislatif, fungsi anggaran dan fungsi pengawasan.

### **I. Fungsi Legislatif**

Salah satu fungsi dan wewenang DPR adalah membentuk undang-undang. Rancangan Undang-Undang yang dibahas di DPR dapat berasal dari DPR, Presiden, atau DPD. RUU dari DPR diajukan sekurang-kurangnya 17 (tujuh belas) orang Anggota dan disebut Rancangan Undang-Undang usul inisiatif. RUU Inisiatif ini juga diajukan oleh Komisi, Gabungan Komisi, atau Badan Legislasi. Sedangkan RUU yang diajukan DPD berkaitan dengan otonomi daerah, hubungan pusat dan daerah, pembentukan, pemekaran, dan penggabungan daerah, pengelolaan sumber daya alam, dan sumber daya ekonomi lainnya, serta yang berkaitan dengan perimbangan Keuangan pusat dan daerah. RUU dari DPR, Presiden, atau DPD, perlu dibahas oleh DPR dan Presiden untuk mendapat persetujuan bersama. Dalam hubungan dengan pembentukan undang-undang, Peraturan Pemerintah Pengganti Undang-Undang (Perpu) juga harus mendapat persetujuan DPR. Persetujuan DPR diputuskan dalam Rapat Paripurna, setelah diberikan kesempatan kepada Fraksi-Fraksi untuk memberikan pendapatnya.

Selanjutnya, Tata Tertib DPR menyebutkan bahwa dalam rangka penyiapan RUU, masyarakat berhak memberikan masukan secara lisan dan tertulis kepada DPR. Masukan secara tertulis disampaikan kepada Pimpinan DPR dengan menyebutkan identitas yang jelas. Pimpinan DPR kemudian meneruskan masukan kepada alat kelengkapan DPR yang menyiapkan RUU dalam jangka waktu paling lambat 7 (tujuh) hari. Kemudian, dalam hal pemberian masukan dilakukan secara lisan, Pimpinan alat kelengkapan menentukan waktu pertemuan dan jumlah orang yang diundang dalam pertemuan. Pimpinan alat kelengkapan menyampaikan undangan kepada orang yang diundang. Pertemuan dapat dilakukan dalam bentuk Rapat Dengar Pendapat Umum, pertemuan dengan Pimpinan alat kelengkapan, atau pertemuan dengan Pimpinan alat kelengkapan didampingi oleh beberapa Anggota yang terlibat dalam penyiapan RUU. Hasil pertemuan menjadi bahan masukan terhadap RUU yang sedang dipersiapkan.

Dalam hal pembahasan RUU, masyarakat berhak memberikan masukan secara lisan atau tertulis dengan mekanisme yang hampir sama ketika penyiapan RUU.

Selain masukan berdasarkan permintaan masyarakat sebagaimana alat kelengkapan yang menyiapkan atau membahas RUU dapat melakukan kegiatan untuk mendapatkan masukan dari masyarakat. Kegiatan dapat berupa Rapat Dengar Pendapat Umum, seminar atau kegiatan sejenis, dan kunjungan. Kegiatan tersebut dilakukan dengan memperhatikan jadwal kegiatan DPR dan anggaran yang disediakan.

Tugas dan wewenang DPR dalam menjalankan fungsi legislatif terdiri dari:

- a. membentuk undang-undang yang dibahas dengan Presiden untuk mendapat persetujuan bersama;
- b. membahas dan memberikan persetujuan peraturan pemerintah pengganti undang-undang;
- c. menerima dan membahas usulan rancangan undang-undang yang diajukan DPD yang berkaitan dengan bidang tertentu dan mengikutsertakannya dalam pembahasan;
- d. memperhatikan pertimbangan DPD atas rancangan undang-undang APBN dan rancangan undang-undang yang berkaitan dengan pajak, pendidikan dan agama;

Dalam berbagai konstitusi negara-negara berdaulat, peranan kedua lembaga legislatif dan eksekutif berbeda, dimana perumusan mengenai tugas-tugas pembuatan undang-undang (legislatif) dan tugas-tugas pelaksanaan undang-undang tersebut (eksekutif) berbeda. Kekuasaan untuk masing-masing lembaga tersebut tidak bisa dirumuskan dalam bab-bab yang sama, akan tetapi terpisah dan keduanya selalu diuraikan secara lebih rinci. Karena itu, dalam merumuskan UUD biasanya para penyusun mendasarkan diri pada doktrin '*separation of power*' atau '*division of power*' sebagai doktrin dalam merumuskan hubungan diantara kedua cabang kekuasaan tersebut.<sup>12</sup>

---

<sup>12</sup> Perumusan doktrin pembagian kekuasaan atau pemisahan kekuasaan dalam konstitusi dianggap penting karena tiga pertimbangan pokok. *Pertama*, pembuatan undang-undang beserta peraturan pelaksanaannya dianggap sebagai dua pekerjaan yang memerlukan tipe organisasi, personil dan keahlian yang berbeda satu sama lain sehingga untuk kepentingan efisiensi, kedua pekerjaan tersebut dibagi dalam dua institusi yang berbeda. *Kedua*, perbedaan kedua cabang kekuasaan itu juga dianggap penting untuk menjamin taraf kebebasan dan pembatalan kekuasaan yang dimiliki sehingga dianggap perlu diadakan pemisahan kelembagaan. Doktrin pemisahan kekuasaan dapat dikaitkan pula

Dalam konteks Indonesia, UUD 1945 sebelum amandemen memberikan kekuasaan yang sangat besar kepada pemegang kekuasaan eksekutif. Sistem yang dianut oleh UUD 1945 sebelum amandemen adalah *executive heavy*, yaitu kekuasaan dominan berada di tangan Presiden.<sup>13</sup> Pada masa itu, Presiden memiliki kekuasaan menjalankan kekuasaan (*chief executive*) yang dilengkapi dengan berbagai hak konstitusional yang lazim disebut hak prerogatif, antara lain memberikan grasi, amnesti, abolisi dan rehabilitasi. Kemudian kekuasaan legislatif memiliki kekuasaan membentuk undang-undang. Dua cabang kekuasaan negara yang berbeda, tetapi nyatanya berada di satu tangan, yaitu Presiden, menyebabkan tidak bekerjanya prinsip *checks and balances* dan berpotensi mendorong lahirnya kekuasaan yang otoriter.<sup>14</sup>

Selain itu, UUD 1945 sebelum amandemen juga memberikan kewenangan kepada kekuasaan presiden untuk mengatur hal-hal penting dengan undang-undang dimana ditetapkan presiden juga memegang kekuasaan legislatif. Hal ini menyebabkan pengaturan MPR, DPR, BPK, MA, DPA dan pemerintah daerah disusun oleh kekuasaan presiden dalam bentuk pengajuan rancangan undang-undang ke DPR.

Pergeseran kekuasaan dari *executive heavy* menjadi *legislative heavy* yang terjadi saat ini dapat dilihat dari tiga segi. *Partama*, menguatnya peran DPR tidak didukung oleh mekanisme pertanggungjawaban yang lebih efektif bagi lembaga perwakilan rakyat itu kepada rakyat.<sup>15</sup> *Kedua*, lemahnya independensi kekuasaan yudikatif. Proses peradilan terhadap sejumlah kasus yang berkaitan penyalahgunaan kekuasaan terkendala oleh proses politik dengan mengabaikan aspek keadilan. *Ketiga*, perubahan politik tidak menyentuh perubahan yang mendasar dalam mereposisi hubungan sipil-militer. Pelembagaan gagasan supermasi sipil atas militer masih

---

dengan konsep Baron de Montesquieu (1686-1755) yang berpendapat bahwa pemisahan fungsi-fungsi legislatif, eksekutif dan yudikatif dalam struktur kekuasaan negara diperlukan sebagai langkah untuk menjamin kebebasan dari masing-masing cabang kekuasaan tersebut. *Ketiga*, pemisahan cabang kekuasaan seringkali dikaitkan dengan corak penulisan yang mengikuti tradisi yang sudah berlangsung sejak lama dimana ketiga cabang kekuasaan tersebut dirumuskan dalam tiga bagian terpisah satu sama lain. Lihat: Prof. Dr. Jimly Asshidiqie, *Op. Cit.*

<sup>13</sup> Dr. Krisna Harahap, SH., MH., *Konstitusi Republik Indonesia sejak Proklamasi hingga Reformasi*, (Jakarta: PT. Grafitri Budi Utami, 2004), hal. 56.

<sup>14</sup> *Ibid.*

<sup>15</sup> Ign. Ismanto, Vidhyandika Perkasa, dkk., *Pemilihan Presiden Secara Langsung 2004, Dokumentasi, Analisis dan Kritik*, (Jakarta: Kerjasama antara Kementrian Riset dan Teknologi dan CSIS, 2004), hal. 26..

ditempuh sebatas mengakhiri representasi politik militer pada lembaga DPR dan MPR.

Pergeseran pola kekuasaan ini menempatkan DPR sebagai arena pertarungan kekuatan-kekuatan politik. Tingginya fragmentasi kekuatan-kekuatan politik di DPR, proses politik sangat diwarnai koalisi elit-elit kekuatan politik, akan tetapi koalisi tersebut rentan karena hanya dibangun oleh kepentingan politik jangka pendek, yaitu berbagai kekuasaan. Dengan demikian, perubahan politik tersebut belum mampu membawa perubahan politik yang berarti dalam membangun proses konsolidasi demokrasi yang solid.

Dalam menjalankan kewajibannya, kinerja legislasi DPR 1999-2004, bahkan program legislasi nasional (Prolegnas) 2005-2009, dinilai tidak mempunyai visi, misi, arah kebijakan serta model yang jelas dalam penyusunan daftar rancangan undang-undang ([www.parlemen.net](http://www.parlemen.net)). Prolegnas sebagai bagian pembangunan hukum diterjemahkan secara sempit menjadi kumpulan daftar RUU tanpa memiliki arah menjadi berkelanjutan pembuatan hukum nasional.

Secara kuantitatif, DPR pertama pasca 1998 telah menerbitkan undang-undang yang cukup banyak, yaitu 172 UU dalam waktu lima tahun. Kemudian, untuk Prolegnas periode 2005-2009, telah tersedia 229 RUU. Akan tetapi, secara kuantitas, masing banyak UU yang dihasilkan memiliki kualitas rendah.<sup>16</sup> Hal ini dapat terlihat dengan banyaknya UU yang sekarang diproses di Mahkamah Konstitusi untuk dilakukan uji material (*judicial review*).

Oleh karena tantangan-tantangan tersebut maka pelaksanaan fungsi legislasi mengharuskan anggota DPR dibantu oleh staf yang memiliki kualifikasi tertentu dan kecakapan teknis di bidang peraturan perundang-undangan. Untuk itu, berdasarkan Surat Keputusan Sekretaris Jenderal Nomor 36/SEKJEN/2001, dibentuk Unit Pendukung Perancangan Undang-Undang DPR RI. Unit tersebut bertugas menyiapkan rancangan undang-undang usul inisiatif (berdasarkan prakarsa Badan Legislasi, Komisi, Gabungan Komisi, atau Anggota Dewan). Sesungguhnya,

---

<sup>16</sup> Masih ditemukan materi hukum yang saling tumpang tindih dan tidak konsisten, baik secara vertikal maupun horizontal, belum menunjukkan komitmen dan karakter yang responsif terhadap masalah perlindungan hak asasi manusia, masyarakat lemah dan marjinal, nilai keadilan jender, serta proses pembentukan yang kurang aspiratif dan partisipatif. Selain itu, apresiasi masyarakat rendah dengan rendahnya kepercayaan masyarakat terhadap hukum yang ditandai dengan terputusnya hubungan atau terjadi kesenjangan antara norma-norma hukum dengan perilaku masyarakat. Diakses melalui <http://www.parlemen.net>.

disanalalah peran Sekretariat Jenderal sebagai institusi pendukung<sup>17</sup> bagi kesempurnaan peran anggota dewan dalam pelaksanaan fungsi-fungsinya. salah satunya adalah dukungan dalam perancangan undang-undang oleh tenaga perancang (*legislative drafter*) di dalamnya.<sup>18</sup>

Kedudukan perancang<sup>19</sup> sebagai pejabat fungsional juga dinyatakan dalam Keputusan Menteri Pendayagunaan Aparatur Negara RI. Nomor: 41/Kep./M.PAN/12/2000. Untuk melaksanakan keputusan tersebut, telah dikeluarkan Keputusan Bersama Menteri Kehakiman dan HAM RI dan Kepala Badan Kepegawaian Negara Nomor: M.390-KP.04.12 Tahun 2002 tentang Petunjuk Pelaksanaan Jabatan Fungsional Perancang Peraturan Perundang-undangan dan Angka Kreditnya (SKB). Sehingga, untuk menjadi seorang perancang harus memiliki kualifikasi tertentu sebagaimana tercantum dalam Pasal 13 ayat (2) SKB yaitu: berijazah serendah-rendahnya Sarjana Hukum atau sarjana lain di bidang hukum; pangkat serendah-rendahnya Penata Muda, golongan ruang III/a; telah mengikuti dan lulus pendidikan dan pelatihan fungsional di bidang perancangan peraturan perundang-undangan; dan setiap unsur penilaian pelaksanaan pekerjaan dalam DP-3 sekurang-kurangnya bernilai baik dalam 1 (satu) tahun terakhir.

---

<sup>17</sup> Terdapat beberapa keterbatasan fasilitas pendukung kerja di DPR dan yang paling mendasar adalah masalah pendanaan. Terdapat perbedaan kapasitas mendukung antara fasilitas pendukung yang dimiliki lembaga eksekutif dan legislatif misalnya untuk membuat sebuah UU, DPR mendapat alokasi dana sebesar Rp. 300 juta per UU, sementara untuk lembaga eksekutif anggarannya bisa mencapai Rp. 2 milyar. Kemudian, Asisten Sekretaris Jenderal Bidang Perundang-undangan DPR hanya memiliki 2 perancang formal, sementara 21 calon perancang masih belum mendapatkan kejelasan status karena belum ada Petunjuk Teknis dari Departemen Hukum dan Hak Asasi Manusia selaku pembina bagi para perancang UU, terutama berkaitan dengan tunjangan fungsional dan anggaran operasional. Lihat: Adina Tenriangke Muchtar, *Peningkatan Kapasitas Pendukung Kelembagaan DPR, Suatu Tahap Menuju Lembaga Legislatif yang Efektif, Relevan dan Terbuka*, (Jakarta: the Indonesia Institute, 2005).

<sup>18</sup> Hukum Online, *Perancang Perundang-undangan di Sekretariat Jenderal DPR RI*, diakses pada tanggal 8 Juni 2005. <<http://www.hukumonline.com/detail.asp?id=12653&cl=Kolom>>.

<sup>19</sup> Sebagaimana dinyatakan dalam penjelasan umum UU No. 10/2004, tugas pokok perancang adalah menyiapkan, mengolah dan merumuskan rancangan peraturan perundang-undangan. Dalam melakukan tugas pokok tersebut, para perancang melakukan proses kegiatan yang meliputi beberapa hal. *Pertama*, melakukan persiapan, yaitu dengan mengumpulkan data/bahan, baik dengan melakukan penelitian lapangan maupun kajian kepustakaan. Data/bahan yang didapatkan merupakan data awal untuk menyusun naskah akademis dan atau draf RUU. *Kedua*, menyusun rancangan, menganalisis data/bahan yang didapatkan guna menyusun kerangka dasar peraturan perundang-undangan. *Ketiga*, membahas RUU, yaitu menyiapkan bahan-bahan dan mengikuti setiap persidangan, baik di tingkat Komisi, Baleg, Pansus, Panja, Tim Perumus/Tim Kecil, dan Sinkronisasi. *Keempat*, memberikan tanggapan terhadap RUU, yaitu menyusun dan menelaah konsep tanggapan terhadap RUU yang masuk ke DPR untuk dapat dipertimbangkan dijadikan RUU usul inisiatif atau RUU dari pemerintah.

Perkembangan berikutnya, persiapan pembentukan Komisi Kejaksaan yang telah dimulai pada tahun 2004 tetap diteruskan dan diharapkan pada tahun 2005 terbentuk dan dapat segera bekerja. Komisi Yudisial pada saat ini juga sedang proses pembentukan. Seleksi anggota Komisi Yudisial sedang dilakukan dan diharapkan pada tahun 2005 dapat mulai menjalankan tugas dan fungsinya. Disamping itu pembentukan Pengadilan Tindak Pidana Korupsi yang diperintahkan oleh UU No. 30 Tahun 2002 Tentang Komisi Pemberantasan Tindak Pidana Korupsi telah dilakukan. Pada saat ini Pengadilan Tipikor sedang menangani banyak perkara tindak pidana korupsi yang melibatkan seorang gubernur dan pejabat Departemen.<sup>20</sup>

Berbagai wacana baru sudah berkembang di dalam masyarakat, berupa harapan-harapan baru dan juga berbagai ketidakpuasan atas perkembangan dari proses-proses kelembagaan yang ada. Hal ini ditujukan baik terhadap lembaga legislatif, eksekutif, maupun yudikatif. Pada sisi lain berbagai persoalan dalam penerapan otonomi daerah tidak jarang menimbulkan ekses tertentu dan sikap-sikap tidak sabar dari sebagian kelompok masyarakat. Proses perubahan kelembagaan utama demokrasi baik pada tingkat horizontal (*checks and balances*) maupun vertikal (desentralisasi) ini jelas masih menyisakan persoalan politik dan legalitas kelembagaan yang tidak ringan. Penyelesaian produk perundangan mengenai lembaga kepresidenan serta proses pemilihan kepala daerah berdasarkan perundang-undangan yang baru (UU No. 32 tahun 2004 tentang Pemerintah Daerah) diharapkan akan mendapatkan perhatian yang cukup besar.

Terakhir, dalam menjalankan fungsi legislatif, terdapat beberapa hal lain yang bisa ditanyakan disini, misalnya, apakah undang-undang yang dihasilkan telah sungguh melibatkan partisipasi masyarakat? Dan, apakah DPR juga telah memikirkan akses publik minimal akses publik dalam setiap proses di DPR? Dua pertanyaan ini

---

<sup>20</sup> Pemerintahan SBY-Kalla saat ini sedang berusaha proses secara hukum para pelaku tindak pidana korupsi. *Pertama*, sampai awal Februari 2005 Presiden SBY menerbitkan izin untuk pemeriksaan 35 pejabat negara, baik oleh POLRI maupun Kejaksaan, terdiri dari empat gubernur, dua puluh bupati, seorang wakil bupati, tiga walikota dan tujuh anggota DPR/MPR. *Kedua*, pemeriksaan, pengadilan dan vonis bersalah terhadap Gubernur Aceh Ir. Abdullah Puteh dan pengadilan kasus Nurdin Halid atas tuduhan korupsi walaupun kasus dimenangkan oleh terdakwa beberapa hari lalu. *Ketiga*, upaya ekstra pemerintah untuk menyeret pelaku korupsi dengan memburunya sampai keluar negeri dengan upaya membuka kemungkinan kerjasama bilateral, khususnya perjanjian ekstradisi dengan Singapura misalnya. *Keempat*, gerakan di sejumlah departemen dan instansi pemerintah misalnya pelimpahan 169 kasus korupsi kepada pengadilan. Lihat: Ali Said Damanik, *Evaluasi Kebijakan Pemberantasan Korupsi Pemerintahan SBY-Kalla* (Oktober 2004-Mei 2005), (Jakarta: the Indonesian Institute, 2005), hal. 14.

saja sudah cukup dan harus dijawab dan menjadi patokan kerja DPR periode 2004-2009. Belum lagi soal kinerja; soal isu suap, soal anggota DPR yang sering bolos, soal efektifitas kelembagaan parlemen dan lain-lain yang sering diperbincangkan publik.<sup>21</sup> Pada tempat terakhir kita bisa saja mengucapkan terima kasih atas kerja sama dan kerja keras anggota DPR periode 1999-2004 selama ini. Tapi sejumlah catatan mengenai perlunya perbaikan kerja dan kinerja DPR tak perlu begitu saja dilupakan.

Dalam hal partisipasi masyarakat, DPR menampung dan menindaklanjuti aspirasi dan pengaduan masyarakat tentang suatu permasalahan yang berada dalam ruang lingkup tugas dan wewenang DPR RI. Selain melalui Rapat Dengar Pendapat Umum dan melalui Kunjungan Kerja, DPR RI menerima penyampaian aspirasi dan pengaduan masyarakat secara langsung dan / atau melalui surat. Masyarakat yang datang ke DPR RI untuk menyampaikan aspirasi dan / atau pengaduan diterima dan disalurkan oleh Sekretariat Jenderal (Humas) ke Komisi yang membidangi dan/atau Fraksi. Dalam menindaklanjuti aspirasi dan pengaduan masyarakat, Komisi melaksanakan Rapat Kerja, Rapat Dengar Pendapat, Rapat Dengar Pendapat Umum dan lain-lain, sesuai dengan tugas komisi, sedangkan fraksi dapat mengambil langkah-langkah sesuai dengan kebijaksanaan masing-masing fraksi.

## **2. Fungsi Pengawasan**

Salah satu fungsi parlemen yang sangat penting adalah pengawasan terhadap kinerja pemerintahan. Pengawasan dilakukan untuk mengendalikan jalannya pemerintahan dan pelaksanaan aturan yang berlaku serta pembelanjaan negara agar tetap berada di jalan yang telah disepakati bersama. Pengawasan yang bebas dan merdeka di zaman modern saat ini justru dianggap jauh lebih penting dibandingkan dengan fungsi legislasi yang banyak dipersoalkan orang berkenaan dengan fungsi parlemen. Seperti dikatakan oleh George Galloway bahwa *'not legislation but control of administration is becoming the primary function of the modern Congress.'*<sup>22</sup> Pernyataan tersebut mencerminkan adanya perubahan penekanan dalam pandangan para ahli mengenai fungsi utama dari parlemen dari pandangan yang sebelumnya cenderung mengutamakan aspek legislatif ke arah aspek administratif.

---

<sup>21</sup> <http://www.awasiparlemen.org/tajuk/indexd.php?id=2>

<sup>22</sup> George H. Galloway, *The Legislative Process in Congress*, (New York: Thomas Y. Crowell, 1955), dikutip oleh Prof. Dr. Jimly Asshidiqie, *Hukum Tata Negara dan Pilar-pilar Demokrasi*, (Jakarta: Konstitusi Press, 2005), hal. 54.

Kecenderungan pergeseran penekanan fungsi parlemen demikian sejalan dengan pendapat Harold J. Laski yang menyatakan ‘ *the function of a parliamentary system is not to legislate; it is to expect that 615 men and woman can hope to arrive at a coherent policy.*’<sup>23</sup> Menurut pendapat ini, fungsi parlemen yang penting justru adalah untuk menyalurkan keluhan kebutuhan dan kepentingan masyarakat dan membahas prinsip-prinsip yang perlu dijadikan pegangan bagi pemerintah dalam melaksanakan tugas. Parlemen tidak didirikan untuk mengatur (*to rule*) juga tidak untuk menyusun dan merumuskan suatu kebijaksanaan, tetapi untuk mengawasi pelaksanaan dan kebijaksanaan itulah yang lebih penting.

Pasal 7A dan 7B UUD 1945 yang diamandemen memberikan fungsi pengawasan yang amat luas kepada DPR sehingga seolah-olah menjadi badan penuntut umum terhadap Presiden yang diduga melakukan pelanggaran hukum, perbuatan tercela dan tidak lagi memenuhi syarat sebagai Presiden. Hal serupa tidak diberikan kepada Presiden seandainya lembaga DPR melanggar hukum (konstitusi). Yang ada justru larangan Presiden membubarkan atau membekukan DPR sebagaimana diatur dalam Pasal 7C UUD 1945 yang diamandemen.

Kedudukan DPR, baik sebagai lembaga legislatif maupun sebagai lembaga pengawas, mendapatkan jaminan konstitusional yang kokoh dapat dijadikan landasan sangat kuat untuk meningkatkan peran aktualnya yang makin nyata di masa mendatang. Penguatan peran DPR dalam berhadapan dengan pemerintah merupakan cerminan terjadinya pergeseran kekuasaan yang nyata, baik dalam bidang legislasi maupun dalam bidang pengawasan politik. Pergeseran kekuasaan dari pemerintah ke DPR ini jelas merupakan kemajuan yang penting yang dicapai pada masa reformasi saat ini. Penguatan dan proses peningkatan peran DPR yang dihasilkan melalui agenda amandemen UUD 1945 bersifat strategis dan berjangka panjang, sehingga tidak hanya tergantung pada perubahan dinamika politik yang bersifat sesaat dan kondisional seperti di masa awal Orde Baru. Dengan adanya ketentuan yang tegas dirumuskan dalam UUD yang tentunya akan lebih dirinci lagi dalam UU, Indonesia

---

<sup>23</sup> Harold J. Laski, *The Parliamentary and Presidential System*, Public Administrative Review, 4:4, 1944, dikutip oleh Prof. Dr. Jimly Asshidiqie, *Ibid.*.

telah berhasil melakukan penataan perangkat keras untuk mendorong peningkatan peran DPR terhadap pemerintah.<sup>24</sup>

Di samping berkaitan fungsi legislatif, penguatan fungsi DPR dewasa ini meningkat tajam dalam kaitannya dengan fungsi pengawasan. Fakta-fakta yang mendukung kesimpulan ini dapat diperluas dengan melihat indikator-indikator lain seperti peranan partai politik, peranan lembaga MPR, peranan LSM dan kelompok-kelompok kepentingan yang menyalurkan suara rakyat melalui mekanisme parlemen, dan lainnya.<sup>25</sup>

Peningkatan fungsi pengawasan DPR disamping dapat terlihat dari segi kinerjanya di lapangan dimana para anggota DPR terlibat sangat aktif dalam mengawasi jalannya pemerintahan, dapat pula dilihat dari perkembangan ketentuan yang dijadikan landasan kerja bagi DPR untuk melakukan pengawasan terhadap pemerintah. Dalam Tatib DPR-RI yang sekarang berlaku, hak-hak yang dapat digunakan oleh DPR ataupun para anggota DPR makin jelas dan makin mudah dilaksanakan. Bahkan, ketentuan mengenai hak-hak DPR dan anggota DPR dicantumkan secara konkrit dalam naskah Perubahan UUD 1945. Hak-hak Presiden sebagai Kepala Negara untuk mengangkat Duta Besar dan Konsul, serta hak untuk memberikan amnesti dan abolisi yang diatur dalam ketentuan Pasal 13 dan Pasal 14 UUD 1945 sebelumnya ditentukan bersifat mutlak berada di tangan Presiden, sekarang ditentukan harus mendapatkan pertimbangan terlebih dahulu dari DPR. Bahkan dalam Perubahan Kedua UUD 1945 ditambahkan pula Pasal 20A ayat (1) hingga (4).

Dari uraian diatas, terdapat hal yang perlu diperhatikan yaitu pemahaman *legalistic formal*, dimana fungsi pengawasan yang dilakukan lembaga legislatif terkait dengan wewenang dan kekuasaan yang dimilikinya vis-à-vis eksekutif, biasanya diasumsikan bahwa jika wewenang dan kekuasaannya lebih kuat maka

---

<sup>24</sup> Prof. Dr. Jimly Asshidiqie, *Op. Cit.*, hal. 54.

<sup>25</sup> Pada Pemilu 2004 terjadi dinamika masyarakat yang memberikan warna lain bagi lingkungan politik Indonesia. Mengingatnya intensitas beberapa elemen kunci masyarakat sebagai komplemen elemen pemerintah dalam menyebarkan informasi dan mendorong motivasi masyarakat membawa perubahan baru yang kreatif. Elemen yang menonjol dalam nuansa lingkungan politik menjelang Pemilu 2004 adalah media, lembaga swadaya masyarakat (LSM), *watchdog* independen, dan lain-lain (intelektual, mahasiswa, kelompok sosial, dst.). Kunci dari dinamika nuansa lingkungan politik Indonesia tersebut terletak pada benang merah yang menghubungkan elemen-elemen tersebut. Lihat: Ign. Ismanto, Vidhyandika Perkasa, dkk., *Op.Cit.*, hal. 128-129.

kemampuannya untuk melakukan pengawasan otomatis akan menjadi lebih besar pula. Kritik anggota DPR terhadap presiden yang berlangsung melalui media massa, penggunaan hak interpelasi dan hak angket serta hak bertanya dan bahkan melalui curah pendapat sejumlah anggota Dewan telah berkembang menjadi upaya untuk membuat memorandum Dewan untuk meminta presiden mengundurkan diri. Langkah ini bukan saja telah menyita perhatian masyarakat luas, akan tetapi juga menyibukkan elite penguasa di dalam pertarungan kekuasaan.

Pengawasan dilakukan agar lembaga-lembaga pemerintahan melaksanakan peraturan sesuai dengan yang ditetapkan oleh legislatif sekaligus agar eksekutif melaksanakan kebijakan yang menjadi keinginan publik. Sarana formal yang dilakukan oleh legislatif untuk investigasi tersebut misalnya dapat dilakukan dengan mengajukan pertanyaan kepada para menteri dan pimpinan puncak eksekutif. Dalam kasus kenaikan harga BBM misalnya, keberatan para anggota DPR salah satunya terhadap prosedur penetapan kebijakan kenaikan harga BBM yang tidak melibatkan perubahan undang-undang (UU) dalam rangka melaksanakan fungsi pengawasan DPR.

Akan tetapi, penguatan fungsi pengawasan yang terlalu besar bisa menjadi tidak efektif dengan tidak adanya kejelasan dalam hal pertanggungjawaban. Seperti disebutkan, DPR dapat memanggil dan mengajukan pertanyaan kepada para menteri dan pimpinan puncak eksekutif. Dalam beberapa kasus sering terjadi menteri yang dipanggil untuk memberikan penjelasan kepada DPR dimintakan pertanggungjawaban, atau bahkan rapat konsultasi yang dilakukan untuk mendapat masukan dari para ahli di bidang tertentu yang sering dimintakan pertanggungjawaban. Menteri bertanggung jawab kepada Presiden sehingga DPR dapat meminta pertanggungjawaban atas penjelasan yang diajukan menteri kepada Presiden. Ditambah lagi, permintaan pertanggungjawaban atas penjelasan yang diminta DPR kepada para ahli di bidang tertentu pun tidak semestinya dilakukan karena tujuan rapat tersebut adalah mendapatkan masukan kepada DPR, bukan meminta pertanggungjawaban.

Sementara penguatan fungsi DPR juga tampak dari kewenangan yang dimilikinya untuk mengajukan atau memberikan persetujuan atas pengangkatan pejabat negara, seperti pengangkatan panglima TNI, Kapolri, Gubernur dan Deputi

Gubernur BI, Pimpinan dan Anggota BPK, Hakim Konstitusi, Hakim Agung, dan Pimpinan KPK, termasuk di sini pengakatan para pejabat publik seperti anggota KPU, Komnas HAM, KPI melalui *fit and proper test*. Hak prerogatif Presiden yang melibatkan DPR, seperti pengakatan Duta Besar RI, penempatan Duta Besar negara lain ke negara RI termasuk pemberian amnesti dan abolisi. Termasuk pengawasan juga soal Privatisasi.

### **3. Fungsi Anggaran**

Fungsi ketiga yang diembang DPR berdasarkan UUD 1945 adalah fungsi anggaran, artinya fungsi pengawasan DPR terhadap anggaran yang diajukan dan dijalankan oleh legislatif. Dalam praktek, DPR akan membahas hasil pemeriksaan atas pertanggungjawaban keuangan negara yang diberitahukan oleh Badan Pemeriksa Keuangan (BPK) dalam bentuk Hasil Pemeriksaan Semester, yang disampaikan dalam Rapat Paripurna untuk dipergunakan sebagai bahan pengawasan. DPR kemudian menugaskan Komisi untuk membahas dan menindaklanjuti Hasil Pemeriksaan Semester. Untuk keperluan pembahasan dan mempelajari Hasil Pemeriksaan Semester, Komisi dapat mengadakan konsultasi dengan unsur Badan Pemeriksa Keuangan untuk mengklarifikasi hasil pemeriksaan Badan Pemeriksa Keuangan sesuai dengan ruang lingkup tugas Komisi.

Selain fungsi pengawasan atas undang-undang mengenai otonomi daerah, pembentukan, pemekaran, dan penggabungan daerah, hubungan pusat dan daerah, pengelolaan sumber daya alam, dan sumber daya ekonomi lainnya, DPR juga mengawasi pelaksanaan Anggaran Pendapatan dan Belanja Negara, pajak, pendidikan, dan agama, yang disampaikan oleh DPD dalam bentuk tertulis sebagai bahan pertimbangan untuk ditindaklanjuti. DPR menugaskan kepada Komisi, Badan Legislasi, Panitia Anggaran, atau Panitia Khusus untuk membahas dan menindaklanjuti hasil pengawasan undang-undang.

Pada tingkat pelaksanaan fungsi anggaran dalam kurun waktu lima tahun DPR telah melakukan peran dan hak budget-nya melalui pembahasan terhadap RUU APBN, RUU tentang perhitungan Anggaran Negara dan RUU tentang Perubahan APBN. Bersamaan dengan berakhirnya pelaksanaan PROPENAS 2000-2004 dan REPETA Tahun 2004, maka DPR telah membahas rencana kerja Pemerintah untuk

anggaran tahun 2005. DPR juga melakukan tindak lanjut yang dibahas dalam rapat-rapat kerja dan kunjungan kerja.

Dalam melakukan fungsi anggaran, DPR dapat mengadakan perdebatan guna membahas rancangan anggaran yang diajukan atau dirubah oleh pemerintah guna mendapatkan penjelasan. Berkaitan dengan perdebatan yang dilakukan DPR, secara harfiah, kata '*parliament*' berasal dari kata Perancis '*parler*' yang artinya berbicara (*to speak*), tetapi dalam perkembangan zaman saat ini pengertian ini mengalami perubahan. Di masa lalu, parlemen berfungsi mengkomunikasikan tuntutan dan keluhan-keluhan dari berbagai kalangan masyarakat kepada pemerintah. Parlemen berkembang sebagai alat bagi masyarakat dalam melakukan pengendalian sosial (*social control*) terhadap kekuasaan atau pemerintah. Tetapi dalam sistem modern sekarang ini, parlemen berubah menjadi alat dalam komunikasi dan sosialisasi politik kepada masyarakat melalui perdebatan-perdebatan terbuka (*public debate*) yang melibatkan keahlian para legislator.<sup>26</sup>

Dengan demikian, perdebatan-perdebatan parlemen merupakan alat yang efektif dalam komunikasi politik dan merupakan cara-cara dalam melakukan pengawasan terhadap pihak eksekutif. Perbedatan-perbedatan itu dapat mendorong tumbuh dan berkembangnya suasana keterbukaan akan kritik, kebebasan untuk mengorganisasikan suara sumbang dan pendapat berbeda, baik dari luar maupun dari dalam parlemen. Contoh kasus yang terjadi dalam hal perdebatan mengenai kebijakan publik adalah ketika pemerintah SBY-JK menetapkan kebijakan kenaikan harga bahan bakar minyak (BBM) yang ditetapkan sejak tanggal 1 Maret 2005 sebesar rata-rata 29 % (persen) dimana dampak kebijakan ini terhadap hubungan DPR dengan pemerintahan SBY-JK mengalami puncaknya dengan peristiwa adu fisik di parlemen pada tanggal 16 Maret 2005.<sup>27</sup> DPR berupaya menggunakan hak-haknya menanggapi permasalahan ini, misalnya dengan mengajukan hak interpelasi terhadap kekuasaan politik ataupun hak angket. Jika DPR mengajukan hak interpelasi, diharapkan tidak hanya menyangkut persoalan kekuasaan politik, tetapi juga persoalan riil yang mencekik rakyat (*Koran Tempo*, 2/3/05). Selanjutnya, jika DPR mengajukan hak

---

<sup>26</sup> Prof. Dr. Jimly Asshidiqie, SH., *Op.Cit.*, hal. 52.

<sup>27</sup> Ricuh di DPR dapat dimaknai bahwa demokrasi sedang bergeliat di DPR sebab pluralisasi sikap/pandangan itu memang keniscayaan yang perlu dirawat supaya demokrasi tidak menjadi tirani mayoritas, dan demokrasi sedang mengalami tanda-tanda kebinasaan. *Media Indonesia*, 18 Maret 2005.

angket bisa berujung munculnya pendapat DPR bahwa Presiden telah melakukan pelanggaran Undang-Undang (UU) Nomor 36 Tahun 2004 tentang APBN dan hal ini sama saja dengan DPR mendakwa bahwa Presiden telah melakukan pelanggaran sumpah jabatan presiden, alias pelanggaran terhadap konstitusi sebagai salah satu kausa *impeachment*.

Ada dua hal pokok yang diangkat oleh para anggota DPR yang tidak setuju dengan keputusan pemerintah menaikkan harga BBM, yaitu keberatan terhadap kenaikan harga BBM itu sendiri dan keberatan terhadap prosedur kenaikan harga BBM yang tidak melibatkan perubahan undang-undang, yaitu undang-undang yang menyangkut perubahan APBN. Keberatan terhadap kenaikan harga BBM dilandaskan pada tiga hal (*Suara Pembaruan*, 14/3/05). *Pertama*, implikasi kenaikan BBM betul-betul memberikan dampak buruk bagi sendi-sendi ekonomi di masyarakat dengan naiknya harga barang-barang dan jasa. *Kedua*, kebijakan tersebut sangat meresahkan masyarakat yang dibuktikan dengan aksi unjuk rasa menentang kenaikan harga BBM. *Ketiga*, tidak adanya pengawasan terhadap kenaikan harga BBM di lapangan. Kemudian, berkaitan dengan prosedur kenaikan harga BBM, menurut ketentuan perundang-undangan, jika pemerintah akan merubah materi yang masuk dalam ketentuan UU tentang APBN, maka diperlukan persetujuan DPR, sekurang-kurangnya pembicaraan dengan DPR dan hal ini menurut berbagai fraksi di DPR alpa dilakukan pemerintah. Pasal 26 ayat (1) huruf f UU No. 22/2003 menegaskan bahwa DPR mempunyai tugas dan wewenang melaksanakan pengawasan terhadap pelaksanaan UU, APBN serta kebijakan pemerintah.

Jika perbedaan pendapat dalam kasus diatas dilakukan secara terhormat dan terbuka, maka secara politis kedua belah pihak sama-sama dapat belajar dari perdebatan itu mengenai hal-hal penting bagi kehidupan kemasyarakatan, kebangsaan dan kenegaraan. Proses belajar itu diperlukan untuk menumbuhkan dan mendewasakan budaya demokrasi yang pada akhirnya demokrasi bukan hanya soal teknis prosedural dalam kehidupan bernegara, tetapi yang lebih penting adalah soal moralitas dan perilaku budaya masyarakat dalam berhubungan dengan kekuasaan.

Kita dapat belajar dari kasus yang terjadi yaitu konflik internal Dewan dan konflik antara DPR dengan eksekutif yang tidak sehat atau merupakan perilaku Dewan yang memberikan pendidikan buruk kepada masyarakat. Setiap hari kita lihat

di berbagai media massa DPR melontarkan kritik dan pandangannya terhadap pandangan dan langkah yang dilakukan pemerintahan dan lembaga negara lainnya dalam rangka menerapkan fungsi pengawasannya. Tetapi, beberapa dari kritik itu berhasil membentuk opini masyarakat luas sehingga berkembang menjadi kontrol yang berdaya dan kuat. Kritik dan pandangan pimpinan Dewan, para pemimpin komisi dan fraksi adalah lebih berpotensi membentuk opini masyarakat luas. Dewasa ini kritik seperti itu telah meruncing menjadi konflik di antara legislatif dengan eksekutif secara berkelanjutan sehingga menyita perhatian publik secara berlebihan.

Di negara-negara demokratis, perdebatan dan perbedaan pendapat antara pemerintah dengan anggota parlemen justru berkembang secara rasional. Para pejabat tidak merasa sungkan untuk berbeda pendapat dengan anggota parlemen mengajukan pendapat yang berbeda mengenai kebijaksanaan yang mereka tempuh. Demikian pula berbeda dengan aparat pemerintah tanpa harus berarti bersikap heroik. Perdebatan dilakukan semata-mata karena rasionalitas kepentingan umum yang harus diperjuangkan. Masyarakat umum pun menanggapi perbedaan pendapat itu secara rasional pula tanpa harus memandangnya sebagai sesuatu yang serius dan mengganggu ketentraman.

Berkaitan dengan perdebatan membahas kebijaksanaan umum termasuk pembahasan anggaran, terdapat hal-hal yang perlu diperhatikan. *Pertama*, dalam menjalankan perannya DPR tampak kurang siap menjalankan fungsinya sebagai perwakilan rakyat dimana hal ini terlihat dari tingkat pengetahuan anggota Dewan mengenai DPR yang tidak peka, mampu dan etik untuk dapat menjalankan perannya yang baik sebagai wakil rakyat. Misalnya kasus kenaikan BBM, dimana banyak pakar yang berpendapat aksi adu fisik di DPR memperlihatkan DPR tidak memperjuangkan nasib rakyat, hanya mempertikaikan kepentingan pribadi atau partai politik masing-masing. Sebagian media juga menggiring opini dengan pemberitaan yang lebih difokuskan hanya pada aksi adu fisik tersebut, bukan mengemukakan substansi masalah (*Kompas*, 19/3/05).

Anggota DPR tidak selamanya beradu fisik, tergantung pada isu yang dibicarakan. Misalnya, pada kasus Ambalat, terdapat kekompakan di Dewan, tetapi, untuk isu BBM dianggap isu penting karena anggota Dewan ingin menunjukkan sikap yang memperjuangkan rakyat, apalagi parlemen jalanan memihak mereka.

Dalam kebijakan kenaikan BBM, kalau ingin menurunkan harga BBM, dapat ditempuh cara yang elegan misalnya dengan hak angket atau pengajuan uji materi ke Mahkamah Agung (MA).<sup>28</sup> Penggunaan hak angket jika disetujui DPR dapat berujung pada *impeachment* presiden, meski tahapan ini masih sangat panjang dan sangat tergantung pada tarik-menarik politik antarfraksi (*Koran Tempo*, 18 Maret 2005).<sup>29</sup>

*Kedua*, lalu lintas komunikasi politik anggota DPR kacau karena ada unsur politik uang. Misalnya kasus kenaikan harga BBM dimana beberapa partai politik pendukung pemerintahan SBY-JK selalu bersikap ragu-ragu dalam menentukan sikap menerima atau menolak kenaikan harga BBM. SBY memenangi pemilihan presiden sebagai calon dari Partai Demokrat (PD) yang jumlah kursinya di DPR sedikit. Wakil Presiden Jusuf Kalla yang juga didukung PD, sekarang menjadi ketua umum Partai Golkar yang mayoritas di DPR. Kabinet Indonesia Bersatu yang dibentuk pemerintahan SBY-JK merupakan gabungan dari beberapa partai politik. Terdapat menteri-menteri yang mendukung kebijakan Presiden SBY menaikkan harga BBM, yang berasal dari partai politik yang di DPR justru menolak kenaikan harga BBM.

Di sisi lain, betapa cantiknya demokrasi yang bersemi di DPR kalau anggota Dewan berani berbeda sikap dan pilihan politik meskipun berpayung pada partai yang sama. Para anggota fraksi yang berbeda pandangan dengan fraksi bisa bersatu dengan anggota dari fraksi lain yang satu pandangan/visi. Tapi sungguh disayangkan hal ini

---

<sup>28</sup> Fraksi PAN mengajukan permohonan uji materi Peraturan Pemerintah No. 22 Tahun 2005 tentang Kenaikan Harga BBM kepada Mahkamah Agung atas dasar PP tersebut bertentangan dengan UU No. 36 Tahun 2004 tentang Anggaran Pendapatan Belanja Negara Tahun 2005 dan UU No. 17 Tahun 2003 tentang Keuangan Negara. Fraksi PAN juga menilai keputusan tersebut tidak memihak rakyat banyak. *Kompas Cyber Media*, 15 Maret 2005. Permohonan *judicial review* oleh fraksi PAN belum bisa diproses karena kelengkapan bukti-bukti belum disertakan oleh pemohon. Menurut ketua MA, Bagir Manan, permohonan ini punya waktu 180 hari setelah Peraturan Pemerintah tentang kenaikan BBM diberlakukan. Setelah tenggang waktu itu, permohonan *judicial review* tidak punya kekuatan untuk diproses. *Tempo Interaktif*, <<http://www.tempointeraktif.com/hg/nasional/2005/03/15/brk.20050315-40.html>>.

<sup>29</sup> Pengajuan kausa *impeachment* didasarkan pada kebijakan kenaikan harga BBM yang tidak populis. Apakah kebijakan tidak populis dapat dianggap perbuatan tercela sebagai syarat mekanisme *impeachment* sebagaimana diatur Pasal 7A Perubahan Ketiga UUD 1945? Pasal 7A memberikan lima syarat pemberhentian presiden/wakil presiden oleh MPR atas usul DPR, yaitu bila terbukti telah melakukan pelanggaran hukum pengkhianatan terhadap negara, korupsi, penyuapan, tindak pidana berat lainnya dan perbuatan tercela ataupun apabila terbukti tidak lagi memenuhi syarat sebagai presiden/wakil presiden. Tidak ada penjelasan atas kelima syarat pemberhentian tersebut. Dalam hal kenaikan BBM, tidak terlihat keterkaitan pelanggaran presiden/wakil presiden dengan pengkhianatan terhadap negara, korupsi dan penyuapan dan tindak pidana berat, tapi dapat menjadi argumentasi polemis pada makna perbuatan tercela yang tidak diberikan penjelasan apapun. Perbuatan tidak populis tidak selalu dikategorikan sebagai perbuatan tercela, tapi hakikatnya selalu terkait dengan perbuatan yang merugikan masyarakat dalam skala besar. Apabila diartikan sebagai makna politis, perbuatan tercela akan memiliki akibat yang sangat inkonsistensi terhadap suatu stabilitas kekuasaan. Kekuasaan akan selalu jatuh bangun karena kriteria perbuatan tercela yang subjektif sifatnya.

tidak terjadi.<sup>30</sup> Misalnya saja pimpinan PDIP menyatakan akan menjatuhkan sanksi kepada kadernya di parlemen yang setuju kenaikan harga BBM.<sup>31</sup> Ditegaskan, terkait dengan kenaikan harga BBM, Presiden SBY melakukan kebohongan publik karena telah mengingkari janji-janji dalam kampanyenya yang mengkritik kebijakan Ibu Mega menaikkan BBM.

Kegagalan DPR menyeimbangkan demokratisasi dengan penanggulangan masalah seperti disebutkan sebelumnya berakar kepada: *pertama*, krisis kepemimpinan politisi, *kedua*, sistem multipartai yang berlaku dan *ketiga*, sistem pemerintahan yang banci. Krisis kepemimpinan akibat dominasi dan kooptasi masyarakat oleh negara selama empat dekade sejak demokrasi dipimpin telah melumpuhkan sumber dan lembaga pematangan pemimpin politik. Sewaktu reformasi dimulai, yang tampil adalah para pemimpin politik dadakan dengan kemampuan politik, teknis, dan manajerial seadanya. Itulah sebabnya para politisi mudah terjebak oleh konflik kepentingan pribadi dan golongan, di samping mandul dalam berinisiatif serta bermanuver politik yang sehat dan demokratis. Adu fisik yang terjadi di DPR berkenaan dengan kebijakan kenaikan harga BBM adalah hasil dari proses pelenturan terhadap peraturan-peraturan yang ada di DPR. Dahulu, kalau berbagai urusan bisa diatasi dengan pelenturan peraturan, tergantung fraksi yang berpengalaman, dan kalau tidak memuaskan, tidak boleh membantah hasil rapat konsultasi. Sekarang tidak demikian, ketika rapat konsultasi berbeda, anggota berani berteriak. Kemudian, ada perbedaan pemikiran pada level pimpinan fraksi dengan anggota dan peraturan di DPR tidak bisa membelenggu mereka karena menyangkut orang banyak.

Berkaitan dengan sistem multipartai yang berlaku, dinamika politik 2005 dapat diantisipasi melalui interaksi tiga kecenderungan: oligarki politik, perubahan kekuatan pemerintahan SBY-JK, dan konsolidasi demokrasi (*Media Indonesia*, 27 Desember 2004). Kecenderungan pertama terjadi berkat kemenangan Jusuf Kalla sebagai Ketua Umum DPP Partai Golkar dalam Munas VII. Akumulasi kekuasaan Kalla sebagai Wakil Presiden, Ketua Umum DPP Partai Golkar, dan naluri sebagai pengusaha akan

---

<sup>30</sup> Terhadap sikap PDIP yang akan menjatuhkan sanksi bagi kadernya yang menyetujui keputusan pemerintah SBY-JK menaikkan harga BBM, Staf Balitbang DPR, Togi .. mengatakan hal ini dibenarkan karena alasan PDIP yang menginginkan kesatuan dalam menyuarakan nasib rakyat sekaligus memberikan kesan baik kepada publik melalui kesamaan sikap partai. Wawancara dengan Togi.. pada tanggal 22 Maret 2005.

<sup>31</sup> *Tempo Interaktif*, <<http://www.tempointeraktif.com/hg/nasional/2005/03/16/brk.20050316-43.id.html>>.

mudah menggoda yang bersangkutan untuk terjebak dalam permainan politik kekuasaan. Kecenderungan tersebut akan semakin kuat bilamana atas nama stabilitas politik dan demi pemerintahan yang efektif, Partai Golkar dengan ideologi pragmatismenya melakukan *deal-deal* politik dengan partai-partai lain di parlemen yang bersedia bersekutu dengan pemerintah. Partai yang kemungkinan besar bersedia adalah Partai Demokrat, dan mungkin Partai Persatuan Pembangunan serta beberapa partai lain yang sifatnya juga sangat pragmatis. Alasan pembenar yang sama dapat dilakukan untuk mempergunakan Partai Golkar melakukan penetrasi pada jabatan publik. Bila hal ini terjadi, berarti ia telah melakukan politisasi birokrasi yang akan berakibat lembaga yang seharusnya melayani publik menjadi medan perebutan kekuasaan semata. Kalau asumsi-asumsi tersebut terpenuhi, perpolitikan nasional akan didominasi oleh sekelompok elite yang tersebar di parlemen, partai politik maupun pemerintah.<sup>32</sup>

Kecenderungan kedua, menguatnya oligarki politik tetapi disertai dengan lemahnya pemerintahan SBY-JK. Kemungkinan ini dapat terjadi kalau antara presiden dan wakil presiden terjadi friksi. Hal itu tidak mustahil bila hubungan psikologis di antara kedua pimpinan kepala pemerintahan terganggu baik karena alasan pribadi maupun kepentingan yang lebih luas, sebagaimana dalam proses penyusunan kabinet. Hubungan kejiwaan tersebut akan berkembang menjadi ketegangan politik bila masing-masing mengutamakan agenda yang berbeda, lebih-lebih kalau agenda-agenda tersebut banyak dipenuhi dengan muatan kepentingan dan ambisi pribadi. Secara psikologis, ketegangan dapat terjadi karena SBY merasa didukung oleh popularitasnya, tetapi tidak mempunyai kekuatan yang signifikan di

---

<sup>32</sup> Pascapemilu 2004, ketegangan di dalam tubuh partai-partai politik kian meningkat. Tuntutan regenerasi dan suksesi kepemimpinan di tubuh partai-partai besar berhadapan dengan resistensi para pemimpin partai untuk tetap mempertahankan kedudukannya. Dikhawatirkan, ketidakpuasan terhadap proses suksesi ini akan mengarah pada perpecahan partai. Dalam kacamata publik, proses regenerasi di tubuh partai-partai politik selama ini dinilai belum memperlihatkan budaya politik yang demokratis. Proses suksesi, dianggap masih terhalang oleh ketergantungan partai pada ketokohan pemimpinnya. Alih-alih melakukan regenerasi, pemimpin partai cenderung menjadi palang pintu bagi masuknya generasi baru dalam kepemimpinan. Kemudian, seiring dengan diselenggarakannya kongres atau muktamar beberapa partai politik, pertarungan antarcalon ketua umum mulai mengeras dalam waktu-waktu belakangan ini. Beberapa partai, seperti PDI-P, Partai Demokrat, PAN, dan PKB, akan berkongres untuk menyusun program dan memilih ketua umum. Ironisnya, meskipun setiap partai ramai memperbincangkan bursa calon ketua umum, seringkali nama yang muncul masih tokoh yang sama, yang itu-itu juga. Konstituen partai, seperti yang terungkap dalam jajak pendapat ini, juga cenderung mempertahankan kepemimpinan yang saat ini ada, daripada menggantinya. *Kompas*, 7 Maret 2005.

parlemen. Sementara itu, kekuatan Jusuf Kalla terletak pada posisinya sebagai Ketua Umum DPP Partai Golkar dan keterampilannya menggalang kekuatan di parlemen. Agenda politik dan sifat pragmatisme politik Jusuf Kalla, meskipun kedudukannya wakil presiden, akan menyebabkan yang bersangkutan mempunyai dukungan politik yang lebih besar daripada SBY di parlemen. Menurut skenario ini, pada 2005 akan terjadi oligarki tetapi pemerintahan SBY-JK akan melemah.

Kecenderungan terakhir, meningkatnya konsolidasi demokrasi disertai dengan menguatnya pemerintahan SBY-JK. Yang dapat terjadi kalau kemenangan JK sebagai Ketua Umum Partai Golkar menjadi pemicu dilakukannya proses demokrasi internal Partai Golkar.

Selanjutnya, partai-partai politik yang gagal untuk menjadi kekuatan mayoritas guna membentuk pemerintahan, sejak dini juga memosisikan diri sebagai kekuatan oposisi efektif, baik didalam DPR maupun diluar DPR. Tradisi oposisi ini memang hampir tidak berkembang di Indonesia sehingga para politisi mempunyai tugas ekstra untuk membangun dan melembagakan oposisi efektif sebagai fungsi kontrol.

Selain itu membangun sikap untuk berani menyuarakan perbedaan pendapat serta kritis terhadap kekuasaan juga merupakan agenda yang sejak awal harus dilakukan. Kultur masyarakat Indonesia yang selama ini tidak biasa melakukan protes meski tahu ada penyimpangan, harus diubah melalui reformasi sistem pendidikan. Dengan demikian oposisi efektif tidak tergantung pada ada atau tidaknya lembaga atau tokoh kritis, tapi terlembagakan dalam masyarakat, sehingga penyimpangan dalam kekuasaan dapat terkoreksi.<sup>33</sup>

Tambahan, sering terjadi dimana mekanisme *recalling* dijadikan alat kontrol yang sangat efektif agar wakil rakyat yang menyimpang dari kebijakan partai politik menjadi diam. Perberdayaan wakil rakyat patut menjadi prioritas awal yang inisiatif mereka lebih besar, termasuk dalam membuat perundang-undangan serta mengawasi pemerintahan.

Dilihat dari sistem pemerintahan, sistem pemerintahan gabungan di antara sistem presidensial dengan parlementer membuka berbagai jalur konflik di antara legislatif dengan eksekutif, sehingga fungsi kontrol Dewan lebih menonjol. Konflik tidak sehat tersebut dimungkinkan oleh legislatif yang berwajah ganda (tumpang

---

<sup>33</sup><[http://www.transparansi.or.id/majalah/edisi8/8berita\\_1.html](http://www.transparansi.or.id/majalah/edisi8/8berita_1.html)>.

tindih) yaitu anggota DPR yang sekaligus menjadi anggota MPR. Akibatnya presiden yang diposisikan sama kuat dengan DPR (sistem presidensial) dengan mudah didiintimidasi oleh DPR lewat peran gandanya di MPR yang berwenang memilih dan mengganti presiden (sistem parlementer). Kekuasaan ganda DPR itulah yang cenderung menjebak anggotanya untuk mengancam kekuasaan presiden. Hasilnya, bukan saja sukar mengembangkan kerja sama, akan tetapi lebih dari itu mengakibatkan lemah dan tidak stabilnya eksekutif.

Hubungan yang tidak harmonis antara DPR dan Pemerintah yang berakhir dengan adu fisik di parlemen tanpa argumentasi bila terus-menerus berlangsung bila terus berlangsung akan mengakibatkan proses perumusan berbagai kebijakan publik yang dibuat parlemen terhambat, dan pada akhirnya rakyat yang menjadi korban. Oleh karenanya, diperlukan tindakan oleh Badan Kehormatan atas peristiwa tersebut untuk mengembalikan citra DPR di mata publik. Masalahnya, adu fisik belum diatur dalam kode etik DPR. Selain itu, Badan ini kurang berperan. Hal lain yang perlu diperhatikan adalah tersedianya sumber daya manusia yang lebih baik dan fasilitas data yang memadai agar staf mampu menganalisa data secara memadai untuk memfungsikan.

Terakhir, berbagai kritikan dan masukan tentang kebijakan kenaikan BBM dapat diberikan kepada Pemerintahan SBY-JK, akan tetapi perlu kiranya Pemerintahan SBY-JK diberi kesempatan untuk mengolahnya sekaligus mengambil sikap untuk memutuskan dan melaksanakan segala kebijakan yang dibuatnya. misalnya, sehari setelah terjadi adu fisik di DPR membahas kebijakan kenaikan BBM, Pemerintah mengadakan sidang kabinet untuk menyikapi dinamika di DPR. Dari sidang kabinet ini dihasilkan lima keputusan (*Kompas*, 17 Maret 2005). *Pertama*, kepada para menteri, gubernur, bupati dan wakikota, Presiden SBY memerintahkan untuk mencegah dan mengatasi dampak negatif kenaikan harga BBM terutama yang menyangkut kehidupan rakyat kecil. *Kedua*, untuk merespon aspirasi masyarakat luas, termasuk DPR, DPD tentang pendidikan dan pelayanan kesehatan gratis, pemerintah memutuskan untuk meningkatkan dan mengintensifkan program menuju pendidikan dan pelayanan kesehatan gratis yang betul-betul terwujud. Sasaran tahap pertama program tersebut mewujudkan pendidikan gratis bagi sekolah dasar serta pelayanan kesehatan gratis di seluruh pusat kesehatan masyarakat dan seluruh rumah sakit

pemerintah kelas III. Program disusun dengan melibatkan pejabat pemerintah daerah dan asosiasi profesi bidang pendidikan dan kesehatan. Keputusan lainnya berkaitan peningkatan kegiatan, ketersediaan sembilan kebutuhan dasar rakyat dan meningkatkan proses penegakan hukum oleh Polri dan Kejaksaan menangani kasus-kasus bank bermasalah, kasus Munir, penyelundupan kayu, kasus tanker Pertamina, penyimpangan BBM dan kasus korupsi lainnya.

### **C.3. Hasil**

Langkah akhir yang dilakukan DPR dalam menjalankan fungsi legislatif adalah menyelenggarakan Rapat Pembahasan Tahunan Prolegnas yang dihadiri oleh kurang lebih 130 orang peserta yaitu wakil-wakil dari Biro Hukum dan Biro lain yang disertai tugas dalam penyusunan peraturan perundang-undangan, Badan Legislasi DPR RI, Dewan Perwakilan Daerah, wakil-wakil dari organisasi kemasyarakatan, organisasi profesi, dan lembaga swadaya masyarakat serta organisasi lainnya yang memiliki kepedulian terhadap pembangunan hukum. Dari hasil rapat tersebut, dapat dikemukakan beberapa kesimpulan sebagai berikut:<sup>34</sup>

1. Program Legislasi Nasional untuk tahun 2006-2009 adalah sebanyak 136 Rancangan Undang-Undang. Jumlah tersebut berasal dari usulan Departemen/Lembaga Pemerintah Non Departemen yang telah diinventarisir dan di telah serta dianalisis sejalan dengan Rencana Pembangunan Jangka Menengah Nasional berdasarkan Peraturan Presiden Nomor 7 Tahun 2005 dan Rencana Kerja Pemerintah Tahun 2006 berdasarkan Perpres Nomor 39 Tahun 2005 oleh Badan Pembinaan Hukum Nasional, Departemen Hukum dan HAM RI.
2. Berdasarkan hasil dari sidang kelompok Bidang Politik Hukum dan Keamanan, Bidang Perekonomian, dan Bidang Kesejahteraan Rakyat, sebanyak 83 Rancangan Undangundang diusulkan untuk menjadi Program Legislasi Nasional Tahunan 2006, dengan rincian sebagai berikut:
  - a. Bidang Politik, Hukum dan Keamanan sebanyak 25 Rancangan Undang-Undang;
  - b. Bidang Perekonomian sebanyak 35 Rancangan Undang-Undang;
  - c. Bidang Kesejahteraan Rakyat sebanyak 23 Rancangan Undang-undang

---

<sup>34</sup> Diakses melalui: [www.parlemen.net](http://www.parlemen.net).

3. 53 Rancangan Undang-undang sisanya diusulkan sebagai program legislasi untuk jangka menengah Tahun 2007-2009.
4. Daftar Program Legislasi Nasional Tahunan dan Jangka Menengah sebagaimana disebutkan di atas, dapat dilihat dalam Lampiran dari Resume Hasil Rapat ini;
5. Rapat juga merekomendasikan hal-hal sebagai berikut:
  - a. Perlunya dilakukan evaluasi terhadap pelaksanaan ketetapan Prolegnas 2005. Daftar RUU 2005 (55 RUU) hasil kesepakatan bersama pemerintah dan DPR dianggap baru siap judul.
  - b. Perlu didiskusikan tafsir yang jelas "tentang keadaan" tertentu sebagaimana diatur didalam pasal 17 ayat (3) UU No. 10 Tahun 2004, seperti misalnya dalam hal UU dibatalkan oleh MK, keadaan bencana alam.
  - c. Perlu percepatan ditetapkannya Peraturan Presiden tentang atau yang berkaitan dengan Prolegnas untuk lebih mengefektifkan pelaksanaan Prolegnas yang mengikat semua (DPR dan Pemerintah).
  - d. Prolegnas hasil kesepakatan Pemerintah dan DPR harus sesuai dengan proyeksi anggaran tahun prioritas.
6. Hasil yang disepakati dan ditetapkan dalam Rapat Pembahasan Tahunan Prolegnas ini akan menjadi bahan pembahasan dalam Rapat Koordinasi Prolegnas Pemerintah dan DPR RI, yang akan menyusun dan menetapkan Prolegnas Tahun 2006 dan Tahun 2007-2009.
7. Hasil selengkapnya dari Rapat Pembahasan Tahunan Prolegnas 2005 ini selanjutnya akan disampaikan kepada Menteri Hukum dan Hak Asasi Manusia. Republik Indonesia, dan kepada seluruh Departemen/ LPND.

**PROGRAM LEGISLASI NASIONAL  
TAHUN 2005**

**A. PROLEGNAS TAHUNAN 2006**

| No. | JUDUL RUU   | PEMRAKARSA             |
|-----|---|------------------------|
| 1.  | RUU tentang Pengesahan Persetujuan-RI-Vietnam tentang Penetapan Batas Landas Kontinen, Tahun 2003   | Departemen Luar Negeri |
| 2.  | RUU tentang Status Perubahan Atas UU No. 30 Tahun 1947 tentang KUHPidana Militer  | Departemen Pertahanan  |
| 3.  | RUU tentang Status Pengesahan Persetujuan antara Pemerintah RI dan Pemerintah Republik Philipina tentang Kegiatan Kerjasama di Bidang Pertahanan dan Keamanan | Departemen Pertahanan  |

|     |  |                          |
|-----|--|--------------------------|
| 4.  | RUU Tentang Pengesahan Memorandum Saling Pengertian antara Pemerintah RI dan Kerajaan ke Bawah Duli Yang Mulia Paduka Seri Begawan Sultan dan Yang Dipertuan Negara Brunei Darussalam tentang Kerjasama di Bidang Pertahanan | Departemen Pertahanan    |
| 5.  | RUU tentang Pengesahan Persetujuan antara Pemerintah RI dan Pemerintah Republik India tentang Kegiatan di bidang Pertahanan  | Departemen Pertahanan    |
| 6.  | RUU tentang Pengesahan Persetujuan antara Pemerintah RI dan Pemerintah Federasi Rusia di bidang Kerjasama Teknik Militer   | Departemen Pertahanan    |
| 7.  | RUU tentang Bela Negara  | Departemen Pertahanan    |
| 8.  | RUU tentang Perahanan dan Keamanan Negara  | Departemen Pertahanan    |
| 9.  | RUU tentang Kitab Undang-undang Hukum Acara Pidana   | Departemen Hukum dan HAM |
| 10. | RUU tentang Perubahan Kedua atas UU No. 31 Tahun 1999 tentang Pemberantasan Tindak Pidana Korupsi  | Departemen Hukum dan HAM |
| 11. | RUU tentang Hukum Acara Perdata  | Departemen Hukum dan HAM |
| 12. | RUU tentang Sekuritisasi   | Departemen Hukum dan HAM |
| 13. | RUU tentang Perubahan atas UU No. 15 Tahun 2002 tentang Pemberantasan Tindak Pidana Pencucian Uang   | Departemen Hukum dan HAM |
| 14. | RUU tentang Pemanfaatan Perairan Indonesia dan Zona Tambahan serta Penegakan Hukum di Perairan Indonesia dan Zona Tambahan   | Departemen Hukum dan HAM |
| 15. | RUU tentang Sumber Daya Agraria  | BPN                      |
| 16. | RUU tentang Hak Tanah  | BPN                      |
| 17. | RUU tentang Perolehan Tanah untuk Kegiatan Pembangunan   | BPN                      |
| 18. | RUU tentang Pembantuan TNI kepada POLRI dalam Rangka Tugas Keamanan  | Kepolisian RI            |
| 19. | RUU tentang Administrasi Kependudukan  | Departemen Dalam Negeri  |
| 20. | RUU tentang Perlindungan Data Pribadi Penduduk Sipil   | Departemen Dalam Negeri  |
| 21. | RUU tentang Kependudukan dan Pembangunan Keluarga Sejahtera  | Departemen Dalam Negeri  |
| 22. | RUU tentang Propinsi Daerah Khusus Ibu Kota Jakarta  | Departemen Dalam Negeri  |
| 23. | RUU tentang Batas Wilayah Negara Republik Indonesia  | Departemen Dalam Negeri  |
| 24. | RUU tentang Organisasi Kemasyarakatan  | Departemen Dalam Negeri  |
| 25. | RUU tentang Organisasi Kemasyarakatan  | Departemen Dalam Negeri  |
| 26. | RUU tentang Perubahan atas UU No. 10 tahun 1995 tentang Kepabeanan   | Departemen Keuangan      |
| 27. | RUU tentang Perubahan atas UU No. 11 tahun 1995 tentang Cukai  | Departemen Keuangan      |
| 28. | RUU tentang Lelang   | Departemen Keuangan      |
| 29. | RUU Otoritas Jasa Keuangan   | Departemen Keuangan      |
| 30. | RUU tentang Akuntan Publik   | Departemen Keuangan      |
| 31. | RUU tentang Perubahan UU No. 11 Tahun 1993 tentang Dana Pensiun  | Departemen Keuangan      |
| 32. | RUU tentang Pinjaman dan Hibah Luar Negeri   | Departemen Keuangan      |

|     |  |   |
|-----|--|---|
| 33. | RUU tentang Ketenagalistikan   | Departemen Energi dan SDM                     |
| 34. | RUU tentang Perubahan atas UU No. 22 tahun 2001 tentang Migas  | Departemen Energi dan SDM                     |
| 35. | RUU tentang Peternakan dan Kesehatan Hewan   | Departemen Pertanian                          |
| 36. | RUU tentang Tanggung Jawab Pengangkutan Angkutan Udara   | Departemen Perhubungan                        |
| 37. | RUU tentang Pos  | Departemen Kominfo                            |
| 38. | RUU tentang Penyelenggaraan Jasa Telekomunikasi/Jasa Multi Media   | Departemen Komunikasi dan Informatika         |
| 39. | RUU tentang Kejahatan di Dunia Maya ( <i>cyber crime</i> )   | Departemen Komunikasi dan Informasi           |
| 40. | RUU tentang Kelautan   | Departemen Kelautan dan Perikanan             |
| 41. | RUU tentang Pengadilan Perikanan   | Departemen Kelautan dan Perikanan             |
| 42. | RUU tentang Penataan Ruang Laut, Pesisir dan Pulau-pulau Kecil   | Departemen Kelautan dan Perikanan             |
| 43. | RUU tentang Sistem Pengkajian dan Audit Teknologi  | BPPT  |
| 44. | RUU tentang Pengelolaan Ruang Udara Nasional   | LAPAN   |
| 45. | RUU tentang Koperasi   | Kementerian Koperasi dan UKM                  |
| 46. | RUU tentang Usaha Mikro, Kecil dan Menengah  | Kementerian Koperasi dan UKM                  |
| 47. | RUU tentang Tata Informasi Geografis Nasional  | Badan Koordinasi Survei dan Pemetaan Nasional |
| 48. | RUU tentang Sistem Standar Nasional Indonesia  | Badan Standarisasi Nasional                   |
| 49. | RUU tentang Mata Uang  | BI/DPR  |
| 50. | RUU tentang Transfer Dana  | Bank Indonesia                                |
| 51. | RUU tentang Jaring Pengamanan Sistem Keuangan ( <i>Indonesia Financial/Safety Net</i> )                                  | Departemen Perindustrian                      |
| 52. | RUU tentang Perkreditan Perbankan  | BI dan DPR                                    |
| 53. | RUU tentang Perubahan UU No. 5 tahun 1984 tentang Perindustrian  | Departemen Perindustrian                      |
| 54. | RUU tentang Perdagangan  | Departemen Perdagangan                        |
| 55. | RUU tentang Meteorologi dan Geofisika  | BMG   |
| 56. | RUU tentang Ratifikasi Konvensi ILO No. 185 tentang Dokumen Identitas Pelaut ( <i>Seafarer's Identity Document-SID</i> ) | Departemen Tenaga Kerja dan Transmigrasi      |
| 57. | RUU tentang Penanaman Modal  | BKPM  |
| 58. | RUU tentang Perubahan atas UU No. 4 Tahun 1992 tentang Perumahan dan Pemukiman   | Departemen PU/Kementerian Perumahan Rakyat    |
| 59. | RUU tentang Perubahan UU No. 18 Tahun 1985 tentang Ruman Susun   | Departemen PU/Kementerian Perumahan Rakyat    |
| 60. | RUU tentang Pengelolaan Pengetahuan Tradisional Indonesia  | BPPT  |
| 61. | RUU tentang Perubahan UU No. 5 tahun 1997 tentang Psikotropika   | Departemen Kesehatan/Badan POM                |
| 62. | RUU tentang Karantina Kesehatan  | Departemen Kesehatan                          |
| 63. | RUU tentang Obat   | Departemen Kesehatan                          |
| 64. | RUU tentang Perubahan UU No. 4 tahun 1984 tentang Wabah Penyakit Menular   | Departemen Kesehatan                          |

|     |   |                                      |
|-----|---|--------------------------------------|
| 65. | RUU tentang Praktik Kefarmasian   | Departemen Kesehatan                 |
| 66. | RUU tentang Praktik Perawat   | Departemen Kesehatan                 |
| 67. | RUU tentang Bidan   | Departemen Kesehatan                 |
| 68. | RUU tentang Pengawasan Obat dan Makanan                                       | Badan POM                            |
| 69. | RUU tentang <i>Precursor</i>  | Badan POM                            |
| 70. | RUU tentang Sistem Nasional Perpustakaan                                      | Perpustakaan Nasional                |
| 71. | RUU tentang Pahlawan Nasional   | Departemen Sosial                    |
| 72. | RUU tentang Sistem Kesejahteraan Sosial Nasional                              | Departemen Sosial                    |
| 73. | RUU tentang Penyandang Masalah Sosial Tuna Susila                             | Departemen Sosial                    |
| 74. | RUU tentang Hukum Terapan Peradilan Agama                                     | Departemen Agama                     |
| 75. | RUU tentang Jaminan Produk Halal  | Departemen Agama                     |
| 76. | RUU tentang Kerukunan Umat Beragama   | Departemen Agama                     |
| 77. | Ruu Tentang Kepariwisata  | Departemen Kebudayaan dan Pariwisata |
| 78. | RUU tentang Pensiun Pegawai dan Pensiun Janda Duda Pegawai                    | Badan Kepegawaian Negara             |
| 79. | RUU tentang Pengelolaan Sumber Daya Alam (RUU PSDA)                           | Kementerian Lingkungan Hidup         |
| 80. | RUU tentang Pengesahan Persetujuan ASEAN Tentang Pencemaran Asap Lintas Batas | Kementerian Lingkungan Hidup         |
| 81. | RUU tentang Administrasi Pemerintahan   | Kantor MenPAN                        |
| 82. | RUU tentang Pelayanan Publik  | Kantor MenPAN                        |
| 83. | RUU tentang Etika Pemerintahan  | Kantor MenPAN                        |

#### **B. PROLEGNAS JANGKA MENENGAH 2007-2009**

| <b>No.</b> | <b>JUDUL RUU</b>   | <b>PEMRAKARSA</b>         |
|------------|--|---------------------------|
| 1.         | RUU tentang Persetujuan RI-Australia tentang Penetapan Batas ZEE dan Dasar Laut Tertentu, Tahun 1997   | Departemen Luar Negeri    |
| 2.         | RUU tentang Pengesahan <i>Optional Protocol to the Vienna Convention on Diplomatic Relation Concerning the Compulsory Settlement of Disputes 1961 dan Optional Protocol to the Vienna Convention on Consular Relation Concerning the Compulsory Settlement of Disputes 1963.</i> | Departemen Luar Negeri    |
| 3.         | RUU tentang Hukum Disiplin Prajurit TNI.   | Departemen Pertahanan     |
| 4.         | RUU tentang Perubahan UU No.23/Prp/1959 tentang Keadaan Bahaya.  | Departemen Pertahanan     |
| 5.         | RUU tentang Penggunaan Wilayah Negara Indonesia.   | Departemen Pertahanan     |
| 6.         | RUU tentang Perbantuan TNI Kepada Polri.   | Departemen Pertahanan     |
| 7.         | RUU tentang Komponen Cadangan  | Departemen Pertahanan     |
| 8.         | RUU tentang Intelijen Negara.  | Departemen Pertahanan     |
| 9.         | RUU tentang Komponen Pendukung.  | Departemen Pertahanan     |
| 10.        | RUU tentang Pengesahan Konvensi Pelarangan Menyeluruh Ranjau Darurat Anti Personil.  | Departemen Pertahanan     |
| 11.        | RUU tentang Pendidikan Kewarganegaraan.  | Departemen Pertahanan     |
| 12.        | RUU tentang Pelatihan Dasar Kemiliteran Secara Wajib   | Departemen Pertahanan     |
| 13.        | RUU tentang Pelatihan Dasar Kemiliteran Secara   | Departemen Pertahanan     |
| 14.        | RUU tentang Penyempurnaan UU No. 56 Tahun 1960   | Badan Pertahanan Nasional |

|     |   |                                       |
|-----|---|---------------------------------------|
| 15. | RUU tentang Perubahan UU No. 40 Tahun 1999 tentang Pers   | Departemen Komunikasi dan Informatika |
| 16. | RUU Tentang Perlindungan Data Pribadi   | Departemen Komunikasi dan Informatika |
| 17. | RUU Tentang Administrasi Kependudukan   | Departemen Dalam Negeri               |
| 18. | RUU Tentang Perlindungan Data Pribadi Penduduk Negeri Sipil   | Departemen Dalam Negeri               |
| 19. | RUU Tentang Kependudukan dan Pembangunan Keluarga Sejahtera   | Departemen Dalam Negeri               |
| 20. | RUU Tentang Provinsi Daerah Khusus Ibu Kota Jakarta   | Departemen Dalam Negeri               |
| 21. | RUU Tentang Batas Wilayah Negara Republik Indonesia   | Departemen Dalam Negeri               |
| 22. | RUU Tentang Organisasi Pemasarakatan  | Departemen Dalam Negeri               |
| 23. | RUU Tentang Badan Usaha Milik Daerah  | Departemen Dalam Negeri               |
| 24. | RUU Tentang Perubahan Atas UU No. 12 Tahun 1995 Tentang Pemasarakatan   | Departemen Hukum dan HAM              |
| 25. | RUU Tentang Pengadilan Anak   | Departemen Hukum dan HAM              |
| 26. | RUU tentang Badan Usaha Di.Luar Perseroan Terbatas dan Koperasi   | Departemen Hukum dan HAM              |
| 27. | Perpu tentang Perubahan atas UU PUPN.   | Departemen Keuangan                   |
| 28. | RUU tentang Pengelolaan Kekayaan Negara   | Departemen Keuangan                   |
| 29. | RUU Tentang Pelestarian dan Pemanfaatan Sumber Daya Genetika  | Departemen Pertanian                  |
| 30. | RUU Tentang Pengesahan <i>International Treaty on Plant Genetic Resources for Food and Agriculture.</i>                                     | Departemen Pertanian                  |
| 31. | RUU tentang Pemberantasan Tindak Pidana Penebangan Hutan Secara Ilegal ( <i>Illegal logging</i> ).  | Departemen Kehutanan                  |
| 32. | RUU tentang Perubahan UU No. 5 Tahun 1990 tentang Konservasi Sumber Daya Alam Hayati dan Ekosistemnya.                                      | Departemen Kehutanan                  |
| 33. | RUU tentang Konservasi Tanah dan Air.   | Departemen Kehutanan                  |
| 34. | RUU tentang Daerah Aliran Sungai  | Departemen Kehutanan                  |
| 35. | RUU tentang Bagi Hasil Perikanan  | Departemen Kelautan dan Perikanan     |
| 36. | RUU tentang Informasi dan Transaksi Elektronik  | Bank Indonesia                        |
| 37. | RUU tentang Perfilman.  | Departemen Kebudayaan dan Pariwisata  |
| 38. | RUU tentang Penyempurnaan UU No. 4 Tahun 1990 tentang Serah Simpan Karya Cetak dan Karya Rekam.   | Perpustakaan Nasional                 |
| 39. | RUU tentang Perubahan UU No.23 Tahun 1997 tentang Pengelolaan Lingkungan Hidup.   | Kementerian Lingkungan Hidup          |
| 40. | RUU tentang Pengelolaan Limbah  | Kementerian Lingkungan Hidup          |
| 41. | RUU tentang Pelestarian dan Pemanfaatan Sumber Daya Genetik (RUUPPSDG).   | Kementerian Lingkungan Hidup          |
| 42. | RUU tentang Pengesahan Konvensi Stockholm Mengenai Persistent Organic Pollutant.  | Kementerian Lingkungan Hidup          |
| 43. | RUU tentang Pengesahan Konvensi Rotterdam Mengenai Prior Informed Consent Untuk Bahan-bahan Kimia Berbahaya dan Pestisida Dalam Perdagangan | Kementerian Lingkungan Hidup          |

|     |   |                                    |
|-----|---|------------------------------------|
|     | Internasional.  |                                    |
| 44. | RUU tentang Kesetaraan dan Keadilan Gender.   | Kementerian Pemberdayaan Perempuan |
| 45. | RUU tentang Penyempurnaan UU No 7 Tahun 1971 tentang Ketentuan-ketentuan Pokok Kearsipan. | Arsip Nasional                     |
| 46. | RUU tentang Wajib Serah Arsip/ Dokumen.   | Arsip Nasional                     |
| 47. | RUU Tentang Keolahragaan  | Kementerian Pemuda dan OR          |
| 48. | RUU Tentang Kepemudaan  | Kementerian Pemuda dan OR          |
| 49. | RUU Tentang Pengawasan Nasional   | Kantor MenPAN                      |
| 50. | RUU Tentang Akuntabilitas Kinerja Penyelenggara Negara                                    | Kantor MenPAN                      |
| 51. | RUU Tentang Tata Hubungan Kewenangan antara Pemerintah Pusat dan Daerah                   | Kantor MenPAN                      |
| 52. | RUU Tentang Kepegawaian Negara  | Kantor MenPAN dan BKN              |
| 53. | RUU Tentang Benda Cagar Budaya  | Dep Kebudayaan dan Pariwisata      |

Disamping daftar RUU diatas, dalam penjelasan APBN 2005<sup>35</sup> dan beberapa sumber, terdapat beberapa RUU yang telah dipersiapkan Pemerintah yaitu:

1. RUU tentang (amandemen) UU Perpajakan yang bertujuan untuk (i) menciptakan suatu sistem perpajakan yang sehat dan kompetitif dalam meningkatkan daya saing kegiatan ekonomi nasional, (ii) meningkatkan tingkat kepatuhan sukarela, (iii) meningkatkan tingkat kepercayaan terhadap administrasi perpajakan, dan (iv) meningkatkan produktivitas aparat perpajakan. Reformasi perpajakan ini meliputi aspek kebijakan dan administrasi perpajakan yang mencakup perubahan Undang-undang PPh, perubahan Undang-undang PPN dan PPnBM, serta perubahan Undang-undang KUP (Ketentuan Umum Perpajakan).
2. RUU tentang Perubahan Kitab Undang-undang Hukum Perdata.
3. RUU tentang Perlindungan Saksi dimana desakan kepada DPR dan pemerintah dinilai penting karena RUU Perlindungan Saksi belum menempati peringkat atas dalam daftar RUU yang akan dibahas DPR dalam Program Legislasi Nasional (Prolegnas). Kendati termasuk dalam 55 RUU yang menempati prioritas pembahasan di tahun 2005, pembahasan RUU Perlindungan Saksi oleh Badan Legislatif DPR diyakini baru akan dilakukan akhir tahun 2005 atau malahan tahun 2006 (*Kompas*, 16 Maret 2005).

<sup>35</sup> Diakses melalui: <http://www.fiskal.depkeu.go.id/APBN%202005/Bab%204.pdf>.

4. RUU Kebebasan Memperoleh Informasi Publik (KMIP). Menurut Badan Legislasi DPR, RUU KMIP belum menjadi prioritas utama karena tidak ada komisi yang mengusulkan. Departemen Komunikasi dan Informatika pun lebih mendahulukan RUU Informasi dan Transaksi Elektronik yang datang belakangan. Sementara itu, RUU tentang Rahasia Negara secara tiba-tiba masuk dalam Program Legislasi Nasional 2005. (*Kompas*, 7 Maret 2005).

Secara garis besar, hingga Masa Persidangan III DPR yang berakhir 24 Maret 2005 yang lalu, DPR belum menampakkan kemampuannya untuk menyusun undang-undang. Belum ada satu pun undang-undang yang dihasilkan oleh DPR hasil Pemilihan Umum (Pemilu) 2004 ini. Diharapkan semangat partisipasi publik juga mewarnai proses legislasi di DPR pada masa persidangan selanjutnya.

Selanjutnya di bidang pengawasan, DPR sudah cukup menampakkan taringnya untuk mengawasi eksekutif dalam menjalankan fungsi pemerintahannya. Aktivitas DPR yang terkait dengan fungsi pengawasan ini cukup dinamis dan menarik untuk dicermati. Setidaknya terdapat dua kejadian yang patut mendapatkan perhatian. *Pertama*, kericuhan dalam rapat Komisi III DPR ketika Rapat Dengar Pendapat (RDP) dengan Jaksa Agung berlangsung. *Kedua*, aksi ugal-ugalan sebagian anggota DPR ketika Rapat Paripurna DPR membahas kebijakan pemerintah untuk menaikkan harga BBM. Rapat DPR yang terkait dengan pengawasan cenderung berakhir ricuh. Kejadian ini sangat mencoreng wajah lembaga perwakilan di tengah-tengah berkembangnya kesadaran berpartisipasi dan kesadaran politik masyarakat. Tuduhan *contempt of parliament*<sup>36</sup> pun bermunculan. Jaksa Agung beserta "pasukannya" yang saat rapat gabungan dengan Komisi II dan III DPR terlibat "perang kata-kata" dengan

---

<sup>36</sup> Terdapat beberapa terjemahan untuk frasa berbahasa Inggris "*contempt of parliament*". Misalnya penghinaan terhadap parlemen, pelecehan terhadap parlemen dan penistaan terhadap parlemen. *Contempt of parliament* merupakan sebuah perwujudan sikap yang merendahkan parlemen (DPR). Parlemen sebagai sebuah lembaga perwakilan dan lembaga politik adalah pelaku sekaligus diciptakan melalui proses demokrasi yang mempunyai kedudukan yang tinggi dalam sistem ketatanegaraan. Dalam literatur asing terdapat beberapa definisi yang menjelaskan *contempt of parliament* misalnya 'Any action taken by a member of parliamentary or a stranger which obstructs or impedes either parliament in the performance of its functions, or its member or staff in the performance in their duties', diakses melalui: <<http://www.theyworkforyou.com/glossary/?gl=95>>, diakses tanggal 25 April 2005. Atau, *contempt of parlement* adalah 'Any act or omission which obstruct or impedes any member of parliament or officer of parliament in the discharge of his duty, or which has a tendency, directly or indirectly, to produce such results', diakses melalui: <[http://www.parliament.go.tz/bunge/docs/bungenews\\_5.pdf](http://www.parliament.go.tz/bunge/docs/bungenews_5.pdf)>, diakses pada tanggal 25 April 2005.

sebagian anggota DPR yang kemudian dituduh telah melakukan *contempt of parliament*.

Namun, sikap yang berbeda terjadi pada kasus aksi ugalkan anggota DPR saat rapat paripurna. Ketua DPR, Agung Laksono menilai bahwa aksi itu merupakan spontanitas dari para anggota DPR dalam mengimplementasikan perbedaan pendapat di dalam demokrasi.<sup>37</sup> Sikap ini disampaikan oleh ketua DPR saat menyampaikan pidato penutupan Masa Persidangan III DPR pada 24 Maret 2005. Tak jelas memang, batasan atau ruang lingkup *contempt of parliament*. Hal ini juga dikarenakan pengaturan mengenai *contempt of parliament* itu sendiri masih sangat kabur.

Namun di balik kaburnya pengaturan, ternyata istilah ini sering menjadi "senjata pamungkas" anggota DPR saat berhadapan dengan pihak lain atau menjadi senjata untuk menyerang pihak lain saat pihak tersebut membantah atau sekedar memberikan balasan atas tindakan anggota DPR. Contoh yang paling mudah adalah kasus "Ustadz di Kampung Maling" yang melibatkan jajaran Kejaksaan Agung. Pertanyaannya, apakah memang *contempt of parliament* dapat diterapkan dalam sistem ketatanegaraan Indonesia?

Pengawasan yang sifatnya eksternal atas kejaksaan juga dilakukan oleh Presiden dan Dewan Perwakilan Rakyat Republik Indonesia. Hal ini terkait dengan kedudukan Kejaksaan Republik Indonesia sebagai lembaga pemerintahan yang melaksanakan kekuasaan negara di bidang penuntutan serta kewenangan lain berdasarkan undang-undang.

Jaksa Agung sebagai pimpinan dan penanggung jawab tertinggi kejaksaan yang memimpin, mengendalikan pelaksanaan tugas, dan wewenang kejaksaan merupakan pejabat negara yang diangkat dan diberhentikan oleh Presiden. Sebagai bagian dari kekuasaan eksekutif (pemerintahan), Jaksa Agung memberikan laporan pertanggungjawabannya (termasuk laporan kinerja kejaksaan) kepada Presiden dan melakukan rapat kerja dengan DPR sebagai anggota kabinet.

Perkembangan di bidang pengawasan berikutnya adalah adanya beberapa laporan Badan Pemeriksa Keuangan yang dilaporkan ditemukan indikasi penyimpangan dan beberapa sedang dalam proses hukum, misalnya kasus korupsi

---

<sup>37</sup> M. Nur Sholikin, *Contempt of Parliament dalam Lembaga Perwakilan di Indonesia*, Ulasan Mingguan April 2005 Minggu Ketiga, diakses melalui: <http://www.parlemen.net>.

yang terjadi di KPU baru-baru ini dimana DPR dapat menekan pemerintah untuk menanggapi atau menindaklanjuti proses hukum terhadap penyimpangan anggaran yang terjadi.

DPR juga menerima hasil pengawasan atas undang-undang mengenai otonomi daerah, pembentukan, pemekaran, dan penggabungan daerah, hubungan pusat dan daerah, pengelolaan sumber daya alam, dan sumber daya ekonomi lainnya, pelaksanaan Anggaran Pendapatan dan Belanja Negara, pajak, pendidikan, dan agama, yang disampaikan oleh DPD dalam bentuk tertulis sebagai bahan pertimbangan untuk ditindaklanjuti. DPR menugaskan kepada Komisi, Badan Legislasi, Panitia Anggaran, atau Panitia Khusus untuk membahas dan menindaklanjuti hasil pengawasan undang-undang.

Hasil yang diperoleh dari pelaksanaan fungsi anggaran adalah adanya peran DPR dalam menanggapi perubahan anggaran dikarenakan adanya kenaikan BBM. Pemerintahan SBY-Kalla dalam rapat konsultasi yang berlangsung lebih dari tiga jam pada tanggal 14 Maret 2005 malam belum mampu meyakinkan Pimpinan DPR, Pimpinan Fraksi, dan Pimpinan Komisi-komisi DPR tentang kebijakannya menaikkan harga bahan bakar minyak (BBM). Dalam rapat konsultasi tersebut, beberapa fraksi tegas menyatakan menolak kenaikan harga BBM. Pimpinan Fraksi PDI Perjuangan memutuskan *walk-out* karena rapat konsultasi berlangsung tertutup.

Presiden SBY sendiri tidak memikirkan untuk membatalkan kenaikan harga BBM yang telah diputuskannya pada tanggal 1 Maret 2005. Dan usai melakukan rapat konsultasi, secara bergantian Ketua DPR Agung Laksono dan Presiden memberi keterangan pers. Jumpa pers digelar pukul 23.25. Dalam keterangan persnya Agung mengatakan, rapat konsultasi bukan forum untuk mengambil keputusan. Kemudian pada tanggal 14 Maret 2005, Ketua DPR juga menjelaskan bahwa sidang paripurna DPR digelar. Sidang akan melaporkan tentang rapat konsultasi dan pandangan fraksi sehubungan dengan kenaikan harga BBM.

#### **D. KASUS-KASUS**

Terdapat beberapa kasus yang dapat kita temui berkaitan dengan hubungan legislatif and eksekutif pada masa pemerintahan SBb-Kalla. *Pertama*, kasus BBM dimana dalam rangka mengurangi beban defisit APBN, pada tanggal 1 Maret 2005 melalui Peraturan Presiden Nomor 22 Tahun 2005, Pemerintah SBY-Kalla menaikkan

harga bahan bakar minyak rata-rata sebesar 29 persen disertai dengan pengalihan subsidi langsung kepada rakyat miskin sebesar Rp. 17, 8 trilyun.<sup>38</sup> Pemerintah berargumentasi bahwa dari kenaikan harga BBM tersebut maka negara bias mendapatkan uang sebesar Rp. 20 trilyun dimana sebesar Rp. 10 trilyun akan digunakan untuk tambahan dan kompensasi BBM dan sebesar Rp. 7 trilyun digunakan untuk menutupi defisit anggaran dan sisanya untuk bantuan bencana Tsunami (*Kompas*, 9 April 2005).

Pemberian subsidi langsung ini diarahkan dalam rangka mengarungi dampak kenaikan harga BBM tersebut dan mampu meningkatkan taraf hidup rakyat miskin. Argumen-argumen lain yang diutarakan pemerintah menaikkan BBM adalah (a) harga BBM yang disubsidi tidak menunjukkan keberpihakan pada rakyat miskin; (2) subsidi yang diberikan tidak mencerminkan tingkat kelangkaan sumber daya sehingga mendorong pemborosan pemakaian dan terjadinya penyelundupan; (3) masyarakat miskin tidak peduli terhadap tingkat harga BBM tetapi peduli pada bagaimana dapat memenuhi kebutuhan dasarnya dengan cara yang terjangkau; (4) mengubah subsidi harga menjadi alokasi untuk program yang membantu masyarakat miskin dipandang lebih rasional dan dapat diterima semua pihak (Bappenas 2005).

Sebelum terjadi debat antara DPR dan Pemerintah, keputusan untuk mengambil kebijakan menaikkan harga BBM menurut pemerintahan SBY-KALLA tidak mendapat tekanan dari DPR. Pemerintah hanya melihat adanya perbedaan pandangan mengenai keputusan pemerintah menaikkan harga BBM. Pemerintah mencatat berbagai pandangan yang berkembang tersebut di DPR. Kemudian, Presiden SBY pun mengatakan sebelumnya pemerintah telah menjelaskan rencana kenaikan harga BBM kepada pimpinan DPR, fraksi-fraksi, Komisi VII, XI, dan Panitia Anggaran. Keputusan menaikkan harga BBM harus dilakukan karena tingginya harga minyak yang berdampak pada subsidi APBN.

Dalam perjalanannya, terjadi penolakan dari beberapa Fraksi di DPR. Selain Fraksi PDIP yang sejak awal menyatakan menolak kenaikan BBM, tiga fraksi lain yang juga menolak kenaikan harga BBM adalah Fraksi Partai Keadilan Sejahtera (FPKS), Fraksi Kebangkitan Bangsa (FKB) dan Fraksi Partai Damai Sejahtera

---

<sup>38</sup> Lihat: Endang Srihadi, *Evaluasi Rencana Kebijakan Program Kompensasi Pengurangan Subsidi Bahan Bakar Minyak*, (Jakarta: The Indonesian Institute, 2005).

(FPDS). Sementara Fraksi Partai Amanat Nasional (PAN) dan Fraksi Partai Bintang Reformasi (FPBR) yang sebelumnya tegas bersikap menolak kenaikan harga BBM justru tidak menyatakan sikap fraksinya secara jelas. Begitu juga dengan Fraksi Partai Bintang Reformasi (FPBR) dan Fraksi Partai Persatuan Pembangunan (PPP). Fraksi Partai Golongan Karya, Fraksi Partai Demokrat, dan Fraksi Bintang Pelopor Demokrasi dalam rapat konsultasi menyatakan dapat memahami kebijakan pemerintah menaikkan harga BBM.

Sejak awal, Rapat Konsultasi DPR dengan Presiden soal kenaikan BBM itu memang berlangsung alot. Tidak lebih dari 30 menit sidang berlangsung, empat pengurus F-PDIP melancarkan aksi *Walk Out* (*Kompas*, 15 Maret 2005). Mereka meninggalkan ruangan sidang karena tiga usulannya ditolak. F-PDIP menghendaki sidang diadakan terbuka agar bisa diketahui publik. F-PDIP menghendaki sebelum presiden memberikan penjelasan, terlebih dulu diberi kesempatan pada pimpinan komisi VII, XI, dan Panitia Anggaran DPR untuk terlebih dulu menjelaskan posisinya soal kenaikan BBM. Agar tidak terjadi manipulasi fakta rapat, FPDIP juga menghendaki usai rapat tidak diadakan konferensi pers. Dari adanya aksi *walk out* dari PDIP dengan alasan-alasan yang dikemukakannya maka terlihat bahwa dimanika yang terjadi di lingkungan internal DPR untuk menentukan hal teknis berupa mekanisme rapat pun tidak berjalan dengan baik dimana perdebatan dimulai belum memasuki substansi dari diskusi yaitu kenaikan harga BBM.

Kemudian, terdapat tujuh fraksi DPR menyampaikan usulan hak angket (penyelidikan) yang diprakarsai oleh Fraksi Partai Kebangkitan Bangsa berkaitan dengan kebijakan kenaikan BBM.<sup>39</sup> mengenai kebijakan kenaikan bahan bakar minyak dengan alasan-alasan:

1. pemerintah menaikkan harga bahan bakar minyak tanpa memberikan penjelasan dan sosialisasi kepada masyarakat.
2. Pemerintah dianggap melakukan tindakan inkonstitusional karena tidak mendapat persetujuan dari DPR.

---

<sup>39</sup> Tempo *Interaktif*, <http://www.tempointeraktif.com/hg/nasional/2005/03/03/brk.20050303-35.id.html> 3 Maret 2005.

3. Pemerintah juga dianggap melanggar UU No.36 tahun 2004 dan UU No. 17 tahun 2004 tentang APBN. Dalam kedua undang-undang tersebut diatur mengenai asumsi-asumsi dasar yang harus disepakati.

Adapun sasaran yang ingin dicapai dengan adanya hak angket ini, diantaranya keabsahkan yuridis keluarkannya kebijakan kenaikan harga BBM, pelaksanaan fungsi anggaran DPR RI, peningkatan fungsi pengawasan dewan terhadap kebijakan pemerintah dan untuk mewujudkan pemerintah yang bersih dan berwibawa.

Tujuh fraksi yang menandatangani persetujuan atas hak angket Fraksi Kebangkitan Bangsa (FKB), Fraksi PDI-Perjuangan (FPDIP), Fraksi Partai Amanat Nasional (FPAN), Fraksi Bintang Pelopor Demokrat (FBPD), Fraksi Partai Persatuan Pembangunan (FPPP), Fraksi Partai Damai Sejahtera (FPS), dan Fraksi Partai Bintang Reformasi (FPBR). Ketujuh fraksi ini diwakili 31 penandatanganan usulan hak angket. Adapun tiga fraksi yang tidak menandatangani hak angket adalah Fraksi Partai Golkar (FPG), Fraksi Partai Demokrat (FPD), Fraksi Partai Keadilan Sejahtera (FPKS).

Kemudian, penolakan kemudian lebih banyak disuarakan di seluruh Indonesia terhadap kebijakan kenaikan BBM tersebut dengan banyaknya terjadi unjuk rasa oleh berbagai elemen masyarakat.<sup>40</sup> Untuk meredakan gejala yang terjadi di masyarakat pun Pemerintah berupaya memberikan penjelasan alasan diambilnya kebijakan kenaikan BBM. Melalui Menteri Negara Perencanaan Pembangunan Nasional/Kepala Bappenas Sri Mulyani Indrawati ditegaskan bahwa pemerintah tidak bisa menghindar dari keputusan menaikkan harga bahan bakar minyak. Pemerintah tetap harus mengurangi lonjakan subsidi meskipun kenaikan harga bahan bakar minyak merupakan kebijakan pahit. Ditambahkan pula bahwa pemerintahan masa lalu juga menghadapi dilema yang sama sehingga terpaksa mengambil keputusan menaikkan harga bahan bakar minyak (BBM). Puncak dari perdebatan tentang kebijakan kenaikan BBM adalah terjadinya adu fisik di DPR pada tanggal 18 Maret 2005.

Dapat disimpulkan, ada dua hal pokok yang diangkat oleh para anggota DPR yang tidak setuju dengan keputusan kenaikan harga BBM, yaitu keberatan terhadap

---

<sup>40</sup> Kebijakan pemerintah SBY-Kalla menaikkan BBM telah menciptakan gelombang demonstrasi diberbagai daerah yang menentang kebijakan tersebut dengan alasan menjerumuskan bangsa dan negara di dalam kubangan krisis multidimensi, tidak saja di bidang ekonomi, tetapi juga meliputi struktur kultur, moral, sosial dan hukum, *Kompas*, 18 Maret 2005.

kenaikan harga BBM itu sendiri dan keberatan terhadap prosedur kenaikan harga BBM yang tidak melibatkan perubahan undang-undang yaitu undang-undang yang menyangkut perubahan APBN. Keberatan tersebut dilandasi oleh tiga hal. *Pertama*, implikasi kenaikan harga BBM betul-betul memberikan dampak buruk terhadap sendi-sendi ekonomi di masyarakat dengan naiknya harga barang dan jasa. *Kedua*, kebijakan tersebut sangat meresahkan masyarakat yang dibuktikan dengan aksi unjuk rasa menentang kebijakan kenaikan harga BBM. *Ketiga*, tidak adanya pengawasan terhadap kenaikan harga BBM di lapangan. Dalam hal prosedur kenaikan harga BBM, menurut ketentuan perundang-undangan, jika pemerintah akan merubah materi yang masuk dalam ketentuan UU tentang APBN, maka diperlukan persetujuan DPR, sekurang-kurangnya pembicaraan dengan DPR dan hal ini menurut beberapa fraksi di DPR alfa dilakukan pemerintah. Jika perbedaan pendapat dalam kasus tersebut dilakukan secara terhormat dan terbuka, maka secara politis kedua belah pihak sama-sama dapat belajar dari perdebatan tersebut mengenai hal-hal penting bagi kehidupan berkemasyarakatan, kebangsaan dan kenegaraan.

Perlu dijelaskan, bahwa asumsi harga BBM adalah salah satu asumsi dasar untuk membuat APBN 2005 telah disepakati oleh DPR dan pemerintah (Presiden Megawati) menjadi UU No 36/2004 sekaligus produk keputusan politik yang mengikat secara hukum ketatanegaraan. Ketika pemerintah menaikkan harga BBM dengan pemikiran merubah asumsi harga dasar BBM, praktis anatomi APBN 2004-2005 juga mengalami perubahan yang mendasar.<sup>41</sup> Secara hierarki ketatanegaraan, mestinya pemerintah lebih dulu mengajukan revisi UU APBN kepada DPR sebelum menaikkan harga BBM. Dengan demikian terjadi perubahan APBN, yang sekaligus disepakati, atas perubahan UU atau Revisi UU No 36/2004 yang menjadi dasar hukum sistem APBN. Di sinilah, letak adanya upaya yang disengaja atau tidak untuk mencerminkan arogansi kekuasaan dengan melupakan mekanisme demokrasi yang telah disepakati. Akan tetapi jika kemudian, pemerintah bersedia melakukan komunikasi dengan DPR dalam merumuskan asumsi dasar APBN, alangkah bijaknya. Pihak DPR juga merespons dengan segala pertimbangan dan analisisnya. Jika kenyataan di atas tidak bisa diredam, tentu saja akan membuat citra lembaga-lembaga

---

<sup>41</sup> Erman Suparno, *Kekuasaan Versus Komitmen Bangsa*, diakses melalui: [http://www.republika.co.id/koran\\_detail.asp?id=191395&kat\\_id=16&kat\\_id1=&kat\\_id2](http://www.republika.co.id/koran_detail.asp?id=191395&kat_id=16&kat_id1=&kat_id2), Jumat, 18 Maret 2005.

demokrasi atau bahkan simbol-simbol demokrasi mengalami kemerosotan, bahkan terpuruk.

Arogansi institusi demokrasi, sebagaimana yang tercermin dalam wajah pemerintah saat menerapkan kebijakan menaikkan harga BBM, sebenarnya mengisyaratkan adanya potret buram wajah demokrasi akibat arogansi sebuah institusi demokrasi. Potret buram yang sama, juga tampak di pelbagai daerah, sehingga peran antar intitusi demokrasi, yakni eksekutif, legilatif, dan yudikatif untuk mengentaskan agenda bangsa dari multikrisis hampir-hampir dikorbankan oleh semangat arogansi kekuasaan. Dengan arogansi kekuasaan kompleksitas masalah bangsa tidak bisa diteropong dengan jernih. Sebaliknya, benang kusut pelbagai persoalan yang tampak jelas pada akhirnya akan menjadi pusaran visi para aktor politik yang menyebabkan terjebak pada 'siapa menyalahkan siapa'. Misalnya, perdebatan yang berkelanjutan antara DPR dan Pemerintah tidak akan menyelesaikan masalah, bahkan dapat memberikan dampak tidak hanya terhadap pendidikan berpolitik kepada masyarakat tetapi pelaksanaan kebijakan tersebut berupa pemberian dana kompensasi menjadi tertunda atau bahkan tidak bisa segera diberikan kepada yang membutuhkan. Persoalan pelik dihadapi dalam proses pencairan dana kompensasi karena harus menunggu disahkannya UU APBN Perubahan tahun 2005 yang baru akan dibahas oleh DPR palng cepat pertengahan tahun 2005. Selanjutnya, perkembangan politik yang terjadi di DPR pada tanggal 23 Maret 2005 diajukan lah RUU APBN Perubahan 2005, namun demikian berdasarkan UU No. 17 Tahun 2003 tentang Keuangan Negara, pengajuan perubahan APBN harus dilakukan pada bulan Juli setelah adanya laporan pelaksanaan anggaran semester pertama.

Kasus kedua, adanya perdebatan antara DPR dengan Kejaksaan Agung Republik Indonesia ketika terjadi kericuhan pada rapat kerja antara DPR dengan Jaksa Agung berawal dari lontaran Anhar, anggota Komisi III dari Fraksi Partai Bintang Reformasi. Anggota DPR dari daerah pemilihan Nanggroe Aceh Darussalam ini meminta kepada Jaksa Agung agar tidak menjadi seperti "ustadz" di kampung "maling". Lontaran Anhar tersebut ternyata menyinggung para jaksa tinggi yang hadir dalam rapat (*Kompas*, 12 Maret 2005).

Para jaksa tinggi itu kemudian marah-marah, ada yang berdiri, mengempas meja, dan bahkan mengucapkan kata-kata kotor. Abdul Rahman membela korpsnya

dan meminta Anhar untuk meminta maaf dan mencabut pernyataannya. Akibat kericuhan itu, rapat akhirnya dihentikan dan sampai kini belum ada kelanjutannya.

Sebagai tindak lanjut, Badan Kehormatan Dewan Perwakilan Rakyat (BK DPR) mengkaji kasus ricuhnya Rapat Kerja Gabungan Komisi II dan III DPR dengan Kejaksaan Agung. BK DPR menilai bahwa tidak ada pelanggaran kode etik yang dilakukan Pimpinan Sidang maupun anggota Komisi III. Sebaliknya, BK DPR menilai Jaksa Agung Abdul Rahman Saleh tidak mampu mengendalikan aparat di bawahnya untuk bersikap sopan dan tertib dalam persidangan. Badan Kehormatan DPR juga berpandangan bahwa sikap tidak sopan dari para jaksa tinggi dalam rapat berada menjadi tanggung jawab Jaksa Agung. Dikarenakan, para jaksa tinggi itu tidak bisa berbicara dalam rapat apabila tidak seizin Jaksa Agung maupun DPR. Peristiwa tersebut mengakibatkan terjadinya kebekuan hubungan antara Komisi III DPR RI dengan Jasa Agung beberapa saat dan kebekuan ini mencair pada saat Komisi III mengundang Jaksa Agung Abdurahman Saleh untuk melakukan rapat kerja pada tanggal 25 Mei 2005 (*Republika*, 13 Mei 2005). Persetujuan Komisi III untuk membuka kembali hubungan dengan Kejaksaan dilakukan setelah dibahas dalam rapat. Semua pihak setuju untuk meneruskan hubungan yang selama ini terhenti sejenak, akibat peristiwa-peristiwa perseteruan antara DPR dengan Jaksa Agung. Alasan membuka hubungan tersebut dengan pertimbangan untuk kepentingan yang lebih luas, terlebih setelah Presiden SBY telah mengirim surat balasan, atas surat yang dikirim Ketua DPR, Agung Laksono dimana dalam surat itu, SBY mengatakan akan sungguh-sungguh menjaga hubungan antara DPR dengan pemerintah. Presiden sudah menegur Jaksa Agung. Atas balasan surat itu maka DPR menindaklanjuti dengan membangun lagi hubungan kerja. Terutama Komisi III, yang menjadi pasangan kerja Kejaksaan. Dengan beberapa catatan, Kejaksaan Agung konsisten untuk menindaklanjuti.

Kasus perdebatan antara DPR dengan Jaksa Agung, sama hal dengan perdebatan antara DPR dengan Pemerintah dikarenakan kebijakan kenaikan harga BBM menunjukkan terjadinya arogansi yang tinggi antara lembaga negara. Arogansi pada institusi demokrasi yang dibiarkan berlarut-larut hingga mengkristal akan memperlemah proses demokratisasi. Dan, kerelaan membiarkan arogansi tumbuh pada setiap lembaga politik, berarti merelakan lunturnya trias politica sebagai sistim politik

yang telah diyakini dan disepakati efektif meminimalisasikan *abouse of power* dengan melakukan mekanisme *checks and balances*. Eksekutif dan legislatif, berikut yudikatif saling mengawasi dan mengimbangi fungsi atau wewenang kekuasaan. Oleh karena, itu hak-kewajiban setiap cabang kekuasaan sudah semestinya diapresiasi secara konstitusional pula.

Impian akan kehidupan bangsa yang ideal atau setidaknya adalah masyarakat yang hidup dengan standar yang layak hanya menjadi retorika ideologis yang dikampanyekan dalam pemilu, jika bangsa ini tidak segera meneguhkan komitmennya dan sibuk dengan hal-hal yang kontraproduktif bagi pembangunan ekonomi dan demokrasi. Diakui atau tidak, sehat tidaknya sebuah bangunan trias politica sangat terukur oleh kebijakan-kebijakan politik yang sungguh-sungguh, proalternatif penyelesaian agenda bangsa, jika tidak ingin bangsa ini stagnan, atau target-target pembangunan tetap berserakan di laci eksekutif-legislatif-yudikatif.

Kini, sudah saatnya semua kekuatan politik, serta institusi demokrasi lainnya, meneguhkan komitmen bangsa sehingga meresap dalam aktifitas berbangsa. Dengan kesadaran ini, perubahan ke arah yang lebih baik akan dapat dirasakan, bukan berbalik arah, yakni menuju pada arogansi kekuasaan yang dapat melukai atau memperburuk komitmen bangsa maupun citra demokrasi.

#### **E. KESIMPULAN DAN REKOMENDASI**

Pembaruan lembaga legislatif dapat dilakukan secara tertahap dan perubahan tidak dapat dilakukan dalam satu malam. Pergerakan modern untuk mereformasi lembaga legislatif terbatas pada konsepsi dan pencapaian hasil akhir.<sup>42</sup> Pergerakan ini lebih terfokus pada peningkatan sumber daya manusia dan hampir melupakan faktor-faktor lain atau memperhatikan kinerja lembaga legislatif. Apapun konsekuensi dari gerakan reformasi terhadap lembaga legislatif, tidak diragukan lagi penekanan yang perlu diperhatikan adalah masalah organisasi, struktur, dan sumber daya manusia. Sedikitnya, terdapat empat hal penting yang perlu diperhatikan yang menentukan kinerja lembaga legislatif.<sup>43</sup> *Pertama, the capacity of legislative institution*, yaitu faktor-faktor yang terkait dengan peningkatan sumber daya manusia misalnya anggota

---

<sup>42</sup> Alan Rosenthal, *Legislative Performance in the States, Explorations of Committee Behavior*, (London: the Free Press, 1974), hal. 187.

<sup>43</sup> *Ibid.*, hal. 194-195.

Dewan, pembagian tugas, organisasi dan lain-lain. *Kedua, the characteristics of legislative members*, yaitu berkaitan dengan pengalaman berkarir dan latar belakang para anggota Dewan. *Ketiga, the effort made by legislative committees*, yaitu hasil-hasil kerja anggota Dewan. *Keempat, the distribution of power in the political system*. Lembaga legislatif adalah lembaga politik, dengan demikian seorang anggota Dewan tidak akan dapat menjalankan fungsinya jika tidak memiliki pengaruh politik di dalam Dewan. *Kelima*, keseimbangan pelaksanaan fungsi antara DPR dan Presiden. *Keenam*, keserasian konflik dengan konsensus dalam menjalankan fungsi-fungsinya.

Berkaitan dengan hubungan antara DPR dengan Pemerintah dengan permasalahannya, langkah-langkah yang dapat dilakukan adalah: *Pertama*, perlu dilakukannya keseimbangan antara DPR dan Pemerintah dalam menjalankan fungsi masing-masing sehingga mekanisme *check and balances* berjalan sebagaimana mestinya. Tujuan akhir dari penerapan *checks and balances* adalah terciptanya pemerintahan yang stabil, efisien dan terkontrol. Selain itu, akuntabilitas pemerintahan akan tinggi dan cita-cita atau harapan untuk menciptakan pemerintahan yang baik (*good governance*) bisa tercapai.

*Kedua*, DPR dalam hubungan antar lembaga di Indonesia memainkan peranan sentral dalam melakukan fungsi pengawasan terhadap penyelenggaraan pemerintahan sehari-hari dan fungsi pengawasan harus berjalan seimbang, tidak berlebihan. Tetapi Sebagai penyelenggara pemerintahan, Presiden adalah pihak yang menguasai semua informasi yang berkaitan dengan penyelenggaraan pemerintahan aktual. Ia dapat memerintahkan menteri atau pejabat birokrasi untuk tidak memberikan informasi yang diperlukan oleh DPR atau sengaja menghambat proses penyelidikan yang dilakukan DPR. Ini dimungkinkan mengingat departemen kehakiman dipimpin oleh Menteri dan Jaks Agung serta MA juga diangkat oleh Presiden.

Dalam prinsip *balance of power* terdapat kesulitan yang mungkin terjadi dalam mencapai kesepakatan tentang suatu undang-undang oleh dua lembaga yang sama-sama mendapat mandat dari rakyat. Hal ini terutama terjadi ketika partisipan di DPR begitu kuat dan ketika Presiden dan kekuatan dominan di DPR berasal dari kekuatan partai yang berbeda dan bahkan beroposisi. Pembatasan kewenangan Presiden melalui pengawasan DPR dilembagakan dalam bentuk harus adanya persetujuan dari DPR di setiap rancangan undang-undang yang diajukan atau kebijakan yang diambil

pemerintah. Tanpa adanya persetujuan dari DPR maka Presiden tidak bisa melaksanakan undang-undang atau kebijakan yang diusulkan tersebut.

*Ketiga*, DPR diharapkan mempunyai prioritas dalam menjalankan fungsinya sebagai wakil rakyat dengan lebih mengedepankan kewajibannya daripada hak-haknya. Tingkat keberhasilan DPR menunaikan kewajibannya untuk membawa masyarakat-bangsa-negara keluar dari kemelut permasalahan dan tuntutan rakyat dapat dikenali lewat pelaksanaan fungsi atau perannya. Secara resmi dikenali tiga fungsi DPR yaitu legislatif, anggaran, dan pengawasan. Karena perbedaan fungsi itu tumpang-tindih dan sempit secara kategorik, maka literatur ilmu politik memperluasnya menjadi fungsi legislatif (perundang-undangan), fungsi perwakilan rakyat (representasi), fungsi kontrol (pengawasan) terhadap eksekutif dan pendidikan politik bagi rakyat. Kiprah DPR dilihat dari keberhasilannya mewujudkan fungsi-fungsi tersebut secara seimbang.

*Keempat*, DPR diharapkan memiliki kepekaan politik yang lebih tajam dalam menangkap permasalahan. Dalam kasus kenaikan harga BBM misalnya, DPR seharusnya memiliki kepekaan politik dalam memecahkan permasalahan akibat kenaikan harga BBM tersebut dengan lebih memfokuskan pada penyaluran dana kompensasi BBM kepada yang membutuhkan. Mungkin tidaklah mudah mendorong pemerintah untuk menarik kembali kebijakan yang sudah dikeluarkan, hanya saja agar kebijakan tersebut berhasil dan tidak terus mendapat resistensi dari masyarakat dan partai politik, seyogyanya pekerjaan rumah pemerintah segera diselesaikan, yaitu bagaimana faktor penunjang keberhasilan yang ada ditangan pemerintah segera direalisasikan dan mendengarkan masukan dari berbagai pihak yang bisa menopang keberhasilan pelaksanaan kebijakan pemerintah.

*Kelima*, DPR seharusnya menjalankan perannya sebagai wakil rakyat dengan lebih mengutamakan kepentingan rakyat daripada kepentingan individu atau golongan. Baik konflik internal DPR maupun konflik antara DPR dengan pemerintah sulit dielakkan karena DPR terdiri dari bermacam-macam partai yang hampir mustahil membentuk koalisi yang permanen. Kendala tidak hanya dari ideologi partai yang beragam, akan tetapi juga kepentingan-kepentingan pribadi anggotanya untuk mengukuhkan kekuasaan dirinya dan partainya.

Dalam hubungan antara legislatif dan eksekutif, dalam konteks mencapai kesepakatan antara keduanya lebih dipersulit lagi manakala sebuah negara mempunyai sistem multipartai.<sup>44</sup> Sistem multipartai dan sistem presidensial adalah kombinasi yang sulit untuk membuat sebuah pemerintahan demokratis. Kesulitan terletak bukan saja pada kesulitan mencapai konsensus antara lembaga eksekutif dan legislatif, akan tetapi juga diantara kekuatan di DPR sendiri. Contoh, ketika awal penjabat Presiden RI, Presiden SBY melarang para menteri untuk menghadiri atau melakukan rapat kerja dengan DPR karena terjadi konflik internal di DPR.

*Keenam*, komunikasi politik antara DPR dengan Pemerintah seharusnya lebih diperbaiki. Baik DPR maupun Pemerintah harus memiliki pandangan yang amat bijak, yakni bahwa komunikasi tidak saja perlu, akan tetapi merupakan bagian dari solusi.

Selain itu, tata tertib anggota MPR/DPR RI juga harus dirubah, terutama berkaitan dengan mekanisme *recalling* yang selama ini menjadi alat kontrol yang sangat efektif untuk 'mendinginkan' wakil rakyat yang menyimpang dari kebijakan partai politik. Perberdayaan wakil rakyat juga patut menjadi prioritas awal yang inisiatif mereka lebih besar, termasuk dalam membuat perundang-undangan serta mengawasi pemerintahan.

Dalam negara demokratis, partai politik menyelenggarakan beberapa fungsi.<sup>45</sup> *Pertama*, sebagai sarana komunikasi politik, yaitu menyalurkan aneka ragam pendapat dan aspirasi masyarakat dan mengaturnya sedemikian rupa sehingga kesimpangsiuran pendapat dalam masyarakat berkurang. *Kedua*, sebagai sarana sosialisasi politik, yaitu prose melalui mana seseorang memperoleh sikap dan orientasi terhadap fenomena politik yang umumnya berlaku dalam masyarakat dimana pun ia berada. *Ketiga*, sebagai sarana *recruitment* politik, yaitu mencari dan mengajak orang yang berbakat untuk turut aktif dalam kegiatan politik sebagai anggota partai. *Keempat*, sebagai sarana pengatur konflik. Dalam suasana demokrasi, persaingan dan perbedaan pendapat dalam masyarakat merupakan soal yang wajar. Jika sampai terjadi konflik, partai politik berusaha untuk mengatasinya.

---

<sup>44</sup> Saiful Mujani, MA., *Mengagas Ulang Prinsip-prinsip Lembaga Kepresidenan*, (Jakarta: PT. SAPDODADI, tanpa tahun), hal. 10-11.

<sup>45</sup> Miriam Budiardjo, *Op.Cit.*, hal. 163-164.

*Ketujuh*, perseteruan antara DPR dengan Pemerintah harus diakhiri dan stabilitas politik dengan memelihara hubungan yang baik antara DPR dan Pemerintah harus dijaga. Dengan mulai cairnya perseteruan internal fraksi-fraksi di DPR maupun antara DPR dengan Presiden, maka diharapkan pemerintah dan DPR segera menunjukkan kinerja yang lebih baik demi kepentingan masyarakat, bangsa dan negara. Apalagi, selama lima bulan terakhir, bangsa Indonesia dihadapkan pada terjadinya bencana-bencana alam berupa banjir maupun gempa bumi di beberapa daerah yang merusakkan dan menghancurkan fasilitas-fasilitas pelayanan publik.

Ambilavensi hubungan antara legislatif dan eksekutif merupakan problem institusional yang jika tidak segera ditanggulangi akan senantiasa mengganggu proses *cheks and balances* antara DPR dan Pemerintah. Komponen yang seyogyanya diperbaiki antara lain bagaimana menjamin hubungan yang dialektis, tegas tetapi proporsional antara legislatif dan eksekutif, antara anggota DPR dan partai politik yang diwakilinya, antara anggota DPR dan konstituen yang diwakilinya serta antara satu partai dengan partai lainnya

*Kedelapan*, Pemerintah diharapkan tidak melakukan intervensi terhadap persoalan yang terjadi di DPR, terutama konflik yang melibatkan dua kubu yaitu Koalisi Kebangkitan dan Koalisi Kerakyatan, yang berbeda kepentingan. Hubungan DPR dengan Pemerintah harus dibangun diatas hubungan kelembagaan yang sehat dan antara yang satu dnegan yang lain tidak boleh saling mengintervensi.

Dalam era demokrasi, untuk menstabilkan jalannya program-program pemerintah tidak bisa dilakukan dengan jalan otoriter, yakni dengan meredam suara-suara di parlemen dengan cara represif. Keseringan anggota DPR berteriak, tidak bisa dilumpuhkan dengan merombak komposisi keanggotaan DPR dan melakukan pembekuan terhadap anggota-anggota DPR yang vokal, tetapi perlu mengedepankan *political will* yang santun dan sehat antara DPR dengan pemerintah, supaya iklim demokrasi tetap terjaga.